

344.01

BAH

9 9



PERUBAHAN KEBIJAKAN PENEGAKAN HUKUM DALAM MASA TRANSISI MENUJU DEMOKRASI

**(Studi Mengenai Penegakan Hukum
Terhadap Aksi Unjuk Rasa di Jawa Timur)**

TESIS

Disusun dalam rangka memenuhi persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

SYAIFUL BAHRI

NIM : B.102.94.0075

Pembimbing

Prof. Dr. I.S. Susanto, S.H.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2002**

UPT-POSTAK-UNDIP

PERUBAHAN KEBIJAKAN PENEGAKAN HUKUM DALAM MASA TRANSISI MENUJU DEMOKRASI

**(Studi Mengenai Penegakan Hukum
Terhadap Aksi Unjuk Rasa Di Jawa Timur)**

Disusun Oleh :

SYAIFUL BAHRI

NIM : B.102.94.0075

Dipertahankan di depan Dewan Penguji

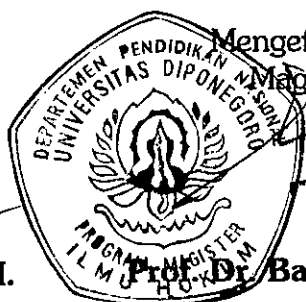
Pada Tanggal : 3 Januari 2002

Tesis ini telah diterima
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing



Prof. Dr. I.S. Susanto, S.H.



Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.

ABSTRACT

A Change of social system followed by a change of political system tends to result a change of legal system as well. The change of legal system will cover such essential and structural aspects, and even aspects of socio-culture in the law matters. All aspects have an impact on law enforcement as a result of the change, and practically, it is needed an accurate strategy to manage euphoria of the change. The change of political system from semi authoritarian democracy to the real democratic political system has originated the change of strategy and patterns for the law enforcement; the past developed repressive patterns have been substituted by the patterns of responsive and human approach based on the values of democracy.

The findings of the research showed as the following : *First*, the change of national policy for the law enforcement was absolutely depend on the transfer of political system executed by the ruling regime. The change of national policy, in this sense, was aimed at backing up the ruling political system, including functional and structural factors, both *input* and *output* factors. The process of formulating the change of national policy for the law enforcement has been originated hand in hand with the change of the law enforcement paradigm which was harmonized with the conducted political system; they were, in turn, going to bear the change of legal system and the law enforcement themselves. *Second*, the change of political system during the New Order moved forward to the substituted regime had the outcome of the change of the Police institution in handling more demonstrations and protest. Any repressive approaches have been avoided and responsive ones relatively were committed. Besides, a *style* of the National leadership personified with a figure of the President contributed a significant influence toward a good machinery of the Indonesian Police, and it actually can not be denied that the Indonesian Police, at present condition, is a really sub-ordinate agent of the President. Having separated the Indonesian Police from the Indonesian Army, it does not mean that the Indonesian Police has a strong power to construct instantly the responsive and human approaches, any military style patterns are often implemented to become demonstrations and striker extinguished the Indonesian Police has not yet behaved as "a civil man".

Based on the result of the research, the Indonesian Police also the other legal apparatus, from now on, should be provided kind of readiness to anticipate the social problems in the future time. The repressive patterns or the ways in the military style must not have been developed anymore, and the persuasive and human approaches must be supported and appreciated. On the other hand, the Indonesian Police institution should be reorganized to be an independent institute of the law enforcement, without any interference from both executive and legislative board, and it is surely expected that the Indonesian Police can be able to do more for the people, state and nation, not for the interest of the ruling regime.

ABSTRAK

Perubahan sistem kemasyarakatan yang berlanjut ke perubahan sistem politik kenegaraan membawa serta ke perubahan sistem hukum. Perubahan sistem hukum, yang meliputi aspek substansi, aspek struktural, dan aspek budaya hukum masyarakat, berkonsekuensi terjadinya perubahan dalam penegakannya, baik strategi maupun taktik dalam menghadapi euforia sebagai akibat perubahan itu. Perubahan sistem politik yang semi otoriter-demokratis ke sistem politik yang lebih demokratis mendesak terjadinya perubahan pola penegakan hukumnya, dari pola represif ke pola yang lebih responsif sesuai dengan nilai-nilai demokrasi.

Temuan dalam penelitian tesis ini menunjukkan: *pertama*, perubahan kebijakan penegakan hukum sangat ditentukan oleh rejim pemerintahan yang berkuasa. Perubahan kebijakan tersebut dimaksudkan untuk mendukung bekerjanya sistem politik, yang meliputi faktor-faktor fungsional, baik faktor *input*, maupun faktor *output*, dan faktor-faktor struktural. Proses-proses terjadinya perubahan sistem politik yang dijalankan, yang kemudian didesak untuk terjadinya perubahan sistem hukum dan penegakan hukumnya. *Kedua*, perubahan sistem politik dari rejim Orde Baru ke rejim sesudahnya berimplikasi terjadinya perubahan mengenai cara bekerjanya institusi POLRI dalam menangani aksi-aksi unjuk rasa, yaitu dari pola-pola represif ke pola yang lebih responsif, meskipun bersifat relatif, karena dalam kasus-kasus tertentu penanganan yang bersifat represif masih tampak. Selain itu faktor gaya (*style*) kepemimpinan Nasional yang dipersonifikasi dari figur Presiden sangat berpengaruh terhadap bekerjanya institusi POLRI, karena secara kelembagaan POLRI berada dalam genggamannya Presiden. Dipisahkannya institusi POLRI dari subsistem militer (TNI) kembali ke jatidirinya yang "sipil" tidak serta merta mengubah pola tindak militer yang represif ke pola tindak yang lebih responsif sebagaimana terlihat dari penggunaan sarana kekerasan dalam membubarkan aksi unjuk rasa.

Berdasarkan temuan penelitian tersebut, maka POLRI khususnya, dan aparat penegak hukum lainnya, sejak sekarang sudah harus dipersiapkan dalam menghadapi perubahan berbagai bidang kehidupan di masa-masa yang akan datang, sebagai suatu proses alamiah menuju ke suatu kualitas kehidupan yang lebih baik. Cara-cara represif harus segera ditinggalkan, sedangkan upaya-upaya yang bersifat persuasif dalam menangani aksi unjuk rasa dan cara-cara yang lebih bermartabat harus dikedepankan dalam penegakan hukum. Di samping itu, institusi POLRI diarahkan menjadi lembaga penegakan hukum yang independen yang bebas dari campur tangan lembaga eksekutif dan legislatif, sehingga arah kinerjanya lebih dapat berorientasi untuk kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara, bukan untuk kepentingan rejim.

KATA PENGANTAR

Puji syukur hanya patut dipersembahkan kepada Allah, Tuhan yang Maha Pengasih dan Penyayang, karena atas limpahan kasih sayang dan hidayah-Nya juga, penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis : **“PERUBAHAN KEBIJAKAN PENEGAKAN HUKUM DALAM MASA TRANSISI MENUJU DEMOKRASI (Studi Mengenai Penegakan Hukum Terhadap Aksi Unjuk Rasa di Jawa Timur)”**.

Penulisan tesis ini diilhami oleh suatu realita bahwa penanganan aksi unjuk rasa menampakkan wajah penegakan hukum yang tidak sekedar “hitam-putih” pergulatan antar manusia, yang masing-masing pihak pada dasarnya mempunyai independensi dalam mengekspresikan kehendak-kehendaknya (baik aparat penegak hukum maupun warga negara). Perbenturan banyak kepentingan seringkali mewarnai berbagai aksi unjuk rasa, termasuk penanganannya. Pengalaman penulis yang banyak bersinggungan dengan kehidupan kemahasiswaan yang penuh dengan dinamika perubahan (dan acapkali mahasiswa menjadi pelopor penggerak perubahan melalui aksi unjuk rasa), ikut mendorong penulis mendalami hal tersebut.

Dalam menyelesaikan penulisan tesis ini, penulis mendapat banyak kesan, bahwa pihak-pihak yang terkait dengan penanganan aksi unjuk rasa tidak sepenuhnya “rela” menerima wawancara dan memberikan data yang dapat menggambarkan bagaimana penanganan aksi unjuk rasa yang sebenarnya, meskipun banyak juga

pihak yang mendorong agar penulisan tesis ini benar-benar dilakukan secara objektif, terutama dari kelompok yang dapat disebut sebagai “pro-demokrasi”.

Selain dari kesungguhan penulis sendiri, penyelesaian penulisan tesis ini tidak dapat terlaksana tanpa adanya kesediaan Prof. Dr. I.S. Susanto, S.H., untuk membimbing penulis. Kesabaran, ketelatenan, dan pemikiran kritis beliau, yang pada akhirnya menggugah hati sanubari penulis, bagaimana menyelesaikan penulisan tesis ini, sejak dari awal sampai selesai. Atas dasar itu, penulis menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya disertai ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya.

Pada kesempatan ini pula, penulis menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Prof. Ir. Eko Budiwardjo, M.Sc. selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang yang memberikan kesempatan penulis mengikuti studi Magister Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang;
2. Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, S.H. selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, yang dalam kapasitasnya sebagai pengajar telah memberi bekal ilmu pengetahuan kepada penulis, yang tidak sekedar ilmu pengetahuan, dan memberikan apresiasi terhadap bersemainya pemikir-pemikir hukum;

3. H.M. Mudjib Musta'in, S.H.,M.Si. yang selaku Rektor Universitas Darul 'Ulum ikut mendorong penulis melanjutkan studi ke jenjang Pascasarjana dan dapat segera menyelesaikannya;
4. Hj. Nyai Djum'iyatin Musta'in, BA. Ketua Dewan Pendiri Universitas Darul 'Ulum yang secara langsung maupun tidak langsung banyak membantu penulis dalam menyelesaikan studi pada jenjang Pascasarjana;
5. Ketua dan segenap Anggota Pengurus Yayasan Universitas Darul 'Ulum, sebagai lembaga yang membeayai penulis dalam mengikuti studi pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
6. Seluruh Pimpinan dan Staf pada instansi penegak hukum yang memungkinkan penulis mendapatkan data yang akurat mengenai penanganan aksi unjuk rasa di empat daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur, yaitu : Polda Jawa Timur, Polwiltabes Surabaya, Polres Sidoarjo, Polres Pasuruan, Polres Jombang, Kejaksaan Tinggi Jawa Timur, Kejaksaan Negeri Pasuruan, Kejaksaan Negeri Jombang, Pengadilan Negeri Surabaya, Pengadilan Negeri Pasuruan di Bangil, Pengadilan Negeri Jombang, Pengadilan Tinggi Jawa Timur, Kantor Wilayah Tenaga Kerja Provinsi Jawa Timur, Kantor Dinas Tenaga Kerja Kota Surabaya, Kantor Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sidoarjo, Kantor Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Jombang;

7. Pimpinan dan Staf Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Surabaya, yang memberikan kesempatan penulis untuk berdiskusi secara kritis mengenai penanganan aksi unjuk rasa di Jawa Timur;
8. Seluruh Dosen Pengajar pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan yang sangat berarti bagi penulis;
9. Rekan-rekan seangkatan di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
10. Rekan-rekan sejawat di Universitas Darul 'Ulum, baik unsur pimpinan, dosen, karyawan, maupun mahasiswa, terutama dari Fakultas Hukum Universitas Darul 'Ulum;
11. Semua pihak yang ikut membantu dalam penulisan tesis ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Secara khusus, penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih kepada kedua orang tua penulis, yaitu almarhum Bahrudin (ayah) dan almarhumah Alimah Nur Solihah (ibu), yang keduanya berpulang ke Rahmatullah berselang 100 hari ketika penulis baru memulai penulisan tesis ini. Selama hidupnya, beliau berdua tiada henti-hentinya mendorong penulis untuk selalu menuntut ilmu dan mengajarkan bagaimana berbagi kasih sayang dengan orang lain. Semoga keduanya diterima di haribaan Allah dan diampuni semua dosa-dosanya.

Penghargaan dan rasa bangga penulis sampaikan kepada istri tercinta Siti Aisah, S.H., dan anak-anak tersayang : Muhammad Fajrul Falah (Arul), Muhammad Fahrul Najah (Acun), dan Inayatul Fikriyah (Fiki), yang dalam keadaan suka dan duka selalu memberi perhatian kepada penulis agar dapat segera menyelesaikan penulisan tesis ini,

Harapan penulis, semoga tesis ini ada guna dan manfaatnya. Amin.

Semarang, Akhir Desember 2001

Penulis,

Syaiful Bahri

DAFTAR ISI

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	14
1. Tujuan Praktis	14
2. Tujuan Teoretis	15
D. Metode Penelitian	16
1. Spesifikasi Penelitian	16
2. Teknik Pengumpulan Data dan Sumber Data	17
3. Pengolahan dan Analisis Data	18
4. Lokasi Penelitian	20
5. Subjek Penelitian	20
E. Kerangka Pemikiran	22
F. Sistematika Pembahasan	29

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

A. Diskursus Aksi Unjuk Rasa dalam Konteks Negara Hukum dan Demokrasi	31
B. Kebijakan Penegakan Hukum yang Berkaitan dengan Penyelenggaraan Aksi Unjuk Rasa	47
C. Kebijakan Diskresi dalam Penegakan Hukum	84

D. Eksistensi Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)	
sebagai Penegak Hukum dalam Transisi Menuju Demokrasi	118

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Deskripsi Hasil Penelitian	145
1. Deskripsi terhadap Aksi Unjuk Rasa di Masa Orde Baru	145
a. Aksi Unjuk Rasa di Kota Surabaya	145
b. Aksi Unjuk Rasa di Kabupaten Sidoarjo	158
c. Aksi Unjuk Rasa di Kabupaten Pasuruan	168
d. Aksi Unjuk Rasa di Kabupaten Jombang	179
2. Deskripsi terhadap Aksi Unjuk Rasa di Era Transisi Menuju Demokrasi	191
a. Penegakan Hukum terhadap Aksi Unjuk Rasa di Era Pemerintahan B.J. Habibie	191
b. Penegakan Hukum terhadap Aksi Unjuk Rasa di Era Pemerintahan K.H. Abdurrahman Wahid	206
c. Penegakan Hukum terhadap Aksi Unjuk Rasa di Era Awal Pemerintahan Megawati Soekarnoputri	222
B. Analisis terhadap Perubahan Kebijakan Penegakan Hukum	233
1. Analisis Mengenai Latar Belakang dan Proses-proses Terjadinya Perubahan Kebijakan Penegakan Hukum Berkaitan dengan Penanganan Aksi Unjuk Rasa	233

2. Analisis Mengenai Bekerjanya Institusi POLRI dalam Menangani Aksi Unjuk Rasa Berkaitan dengan Perubahan Atmosfer Politik	253
 BAB IV : PENUTUP	
A. Simpulan	261
B. Saran	264
 DAFTAR PUSTAKA	 I

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ada perubahan (perbedaan) yang mendasar dalam penegakan hukum terhadap aksi-aksi unjuk rasa yang dilakukan pada masa Pemerintahan Presiden B.J. Habibie, Presiden K.H. Abdurrahman Wahid, dan Megawati Soekarnoputri, dibandingkan dengan kebijakan penegakan hukum yang diselenggarakan terhadap aksi-aksi unjuk rasa pada masa Pemerintahan Orde Baru di bawah pimpinan Presiden Soeharto.¹ Perubahan mendasar tersebut meliputi : *Pertama*, dimensi substantif, yaitu dengan diperkenalkannya aksi unjuk rasa secara luas melalui pemberlakuan perangkat-perangkat normatif aksi unjuk rasa. *Kedua*, dimensi prosedural, yaitu dengan diterapkannya model penindakan, baik *preventif* maupun *represif* apabila terjadi pelanggaran terhadap berbagai peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang mengenai kebebasan (kemerdekaan) menyampaikan pendapat di muka umum. *Ketiga*, dimensi struktural, yaitu dengan dipisahkannya lembaga Kepolisian Negara dari subsistem militer.

¹Belum ada kesepakatan untuk menjadikan masa pemerintahan B.J. Habibie atau Abdurrahman Wahid sebagai suatu orde atau era reformasi, karena kata "*reformasi*" masih dalam tataran slogan yang diwacanakan. Keberhasilan upaya reformasi tidak lebih dari sekedar mulai menguatnya posisi rakyat untuk memperoleh kembali kedaulatannya yang selama masa sebelumnya dirampas oleh rejim yang berkuasa.

Melalui perdebatan yang sangat panjang dan penuh kontroversi, maka pada tanggal 26 Oktober 1998 Pemerintah berhasil mengundangkan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Di Muka Umum (UU Nomor 9 Tahun 1998). Dikatakan melalui perdebatan yang sangat panjang karena sebenarnya Undang-undang ini merupakan "*metamorfosis*" dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Di Muka Umum (PERPU Nomor 2 Tahun 1998) yang diberlakukan tanggal 24 Juli 1998, yang kemudian pemberlakuannya menimbulkan banyak kritik dan penentangan dari masyarakat. Tidak adanya landasan yang kuat bagi diberlakukannya suatu PERPU merupakan sendi terlemah dari keberadaan PERPU Nomor 2 Tahun 1998, yaitu secara faktual menurut para pengkritik ialah tidak absahnya *frasa* "*kegentingan memaksa*", meskipun menurut versi Pemerintah *frasa* tersebut ada, dan harus diartikan secara luas, yang tidak harus dilihat secara fisik yang mengandung kegentingan atau ancaman peperangan, pemberontakan, huru-hara atau lainnya yang bersifat darurat dan keadaan bahaya tetapi juga harus dilihat dari persoalan yang melingkupi keadaan yang perlu segera diatasi Pemerintah.²

Dalam keterangannya di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) pada tanggal 11 September 1998, Pemerintah melalui Menteri

²Budiman Tanuredjo, *Pasung Kebebasan : Menelisik Kelahiran UU Unjuk Rasa*, Jakarta, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 1999, h. 33.

Kehakiman Prof. Muladi mengemukakan adanya empat pokok pikiran yang menjadi dasar pertimbangan bagi Pemerintah dalam penyusunan PERPU Nomor 2 Tahun 1998, yang intinya yaitu³ : *Pertama*, telah terjadi gelombang unjuk rasa massa baik di tingkat pusat, daerah, maupun desa yang seringkali dimanfaatkan oleh orang-orang tidak bertanggungjawab dan tidak sedikit diikuti dengan tindakan pengrusakan, penjarahan, pembakaran toko-toko dan gedung milik Pemerintah maupun Swasta. Keadaan yang demikian berpengaruh besar terhadap dunia usaha di dalam negeri dan selanjutnya telah menimbulkan kecemasan dan kegelisahan serta rasa tidak aman pada masyarakat. Aksi unjuk rasa yang disertai ekses-ekses negatif dapat menciptakan citra negatif tentang kehidupan masyarakat Indonesia yang digambarkan dalam keadaan tanpa norma (anomis) atau tanpa adanya rambu-rambu pengendali lagi untuk menciptakan ketertiban umum dan keamanan. Dengan keadaan tersebut dapat dikatakan seluruh tatanan kehidupan mulai dari keluarga, masyarakat, bangsa, dan negara telah terjadi kegoncangan. Jangkauan kegoncangan tersebut sangat mempengaruhi kehidupan ekonomi, sosial budaya, politik, dan bahkan pertahanan keamanan negara. Dampak dari adanya kegoncangan tersebut dirasakan oleh Pemerintah merupakan "*kegentingan yang memaksa*" yang harus segera diatasi. Oleh karena itu, dalam rangka menanggulangi keadaan yang sangat membahayakan

³Keterangan Pemerintah di-depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat RI. Tanggal 11 September 1998.

ketertiban umum dan keamanan serta stabilitas nasional, Pemerintah memandang perlu harus segera menetapkan suatu perangkat hukum yang mengatur mengenai kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum dengan maksud untuk menciptakan ketertiban dan tanggung jawab dari pelaku unjuk rasa, sehingga pelaksanaan HAM dapat dilaksanakan secara efisien, efektif dan taat hukum.

Kedua, pengaturan penyampaian pendapat di muka umum memiliki 4 (empat) basis yaitu basis *sosio-kultural*, basis *konstitusional*, basis *hukum internasional*, dan *basis perbandingan hukum*. Basis sosio-kultural didasarkan pada suatu pemahaman bahwa secara sosio-kultural masyarakat sangat mendambakan keselarasan, keseimbangan dan keserasian kosmos (*evenwicht*), dan menolak apa saja yang dipertimbangkan dapat mengganggu "*evenwicht*" tersebut (*evenwichtversforing*). Undang-undang ini bertujuan untuk mencegah terjadinya ketidakseimbangan (*Fungsi Preventif*) dan atau menetapkan akibat hukum jika terjadi perbuatan-perbuatan yang mengganggu keseimbangan dalam masyarakat (*Fungsi Represif*) dan sekaligus melindungi anggota masyarakat lainnya (*Fungsi Protektif*). Basis konstitusional undang-undang ini ialah Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Selain itu undang-undang ini bertujuan melindungi dan menertibkan kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum sehingga penyampaian hak politik masyarakat dapat mencapai tujuannya dengan tertib dan tidak mengganggu atau membahayakan keamanan

umum, kesusilaan dan kehormatan, serta hak dan kebebasan orang lain. Basis Hukum Internasional undang-undang ini didasarkan pada Pasal 29 ayat (2) Pernyataan Universal tentang Hak Asasi Manusia (1948) dan Pasal 19 ayat (3) Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (1966) yang berlaku efektif 1976. Ketentuan pertama menyatakan, bahwa dalam menjalankan hak-hak dan kebebasannya setiap orang harus tunduk hanya kepada pembatasan yang ditetapkan oleh Undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta pengormatan yang layak bagi hak-hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat kesusilaan, tata tertib umum serta keselamatan umum dalam suatu masyarakat demokrasi. Ketentuan terakhir menyebutkan, bahwa pelaksanaan hak-hak atau kebebasan menyatakan pendapat dalam Pasal ini membawa kewajiban-kewajiban dan tanggung jawab khusus, yang dapat dikenai pembatasan-pembatasan tertentu sepanjang ditetapkan dalam Undang-undang dan perlu untuk menghormati hak-hak dan nama baik orang lain, dan untuk melindungi keamanan nasional dan ketertiban umum, atau kesejahteraan masyarakat dan moralitas. Basis Perbandingan Hukum menyimpulkan bahwa di negara yang dikenal *Otoriter* sampai yang *Demokratis* juga menerapkan Undang-undang tentang Demonstrasi atau Unjuk Rasa. Bertitik tolak dari studi perbandingan hukum tersebut maka pengaturan tentang unjuk rasa sangat tergantung dari faktor situasional di dalam negara yang bersangkutan termasuk perkembangan politik, sosial, dan ekonomi.

Ketiga, adanya praktik-praktik dan cara-cara menyampaikan pendapat di muka umum yang telah banyak menimbulkan kerugian materiel maupun kerugian immateriel dalam masyarakat luas yang kurang dapat diantisipasi dan dikendalikan secara memadai karena belum adanya dasar hukum yang menjadi landasan dalam mengendalikan praktik-praktik dan cara-cara yang tidak terpuji tersebut. Keadaan dan masalah yang timbul sebagai akibat penyampaian pendapat di muka umum yang sering menimbulkan dampak yang sangat merugikan masyarakat dan dapat mengganggu keamanan dan stabilitas nasional tersebut dipandang sudah memenuhi frasa “kegentingan yang memaksa” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945.

Keempat, penetapan PERPU Nomor 2 Tahun 1998 akan sangat membantu mengatasi situasi yang tidak menentu di bidang keamanan dan ketertiban umum termasuk kehidupan perekonomian nasional, dan sekaligus diharapkan dapat mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri.

Pokok-pokok pikiran tersebut memberikan nuansa *vested interest* yang dikemas dengan frasa “kegentingan yang memaksa”, meskipun dalam beberapa hal terdapat realitas yang faktual bahwa unjuk rasa yang berlebihan dan cenderung anarkis berdampak pada timbulnya kerugian baik materiel maupun immateriel, serta dapat menciptakan suatu situasi yang instabilitas. Adanya kekhawatiran yang berlebihan terhadap aksi unjuk rasa massa serta

pemberlakuan peraturan yang secara ketat membatasi ruang gerak aksi unjuk rasa ikut memberikan andil yang cukup besar bagi timbulnya sikap antisipasi masyarakat yang ditujukan terhadap pemberlakuan PERPU Nomor 2 Tahun 1998. Pembatasan yang berlebihan tersebut dipersepsikan masyarakat sebagai membatasi dan bahkan mengurangi hak-hak politik warga negara khususnya hak untuk mengekspresikan kebebasan berpendapat (*freedom of expression*) di muka umum yang diakui dan dijamin oleh Pasal 28 UUD 1945.

Tidak kurang dari fraksi-fraksi yang ada di DPR RI juga tidak secara bulat memberikan dukungan terhadap pemberlakuan PERPU Nomor 2 Tahun 1998. Masing-masing fraksi menentukan sikapnya yang agak berbeda, yaitu ada yang secara tegas menolak dan menyatakan tidak perlu lagi pembahasan soal itu seperti yang dikemukakan oleh Fraksi Persatuan Pembangunan (F-PP). Di pihak lain, Fraksi Karya Pembangunan (F-KP) yang merupakan fraksi mayoritas dan senantiasa memberikan dukungan secara penuh terhadap setiap kebijakan yang ditempuh Pemerintah juga tidak jelas sikap politiknya dan tampaknya bersikap kritis dalam menyikapi terbitnya Perpu. Dua fraksi lainnya, yaitu Fraksi Partai Demokrasi Indonesia (F-PDI) dan Fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (F-ABRI) menyatakan kesiapannya untuk membahas Perpu termasuk kemungkinan mengamandemen Perpu pada tingkat pembahasan berikutnya.⁴

⁴Budiman Tanuredjo, *Op.Cit.*, h. 35

Untuk menghadapi berbagai kritik tajam yang tiada henti, maka pada tanggal 29 September 1998 Pemerintah yang diwakili Menteri Pertahanan Keamanan Jenderal TNI Wiranto di DPR menyatakan menarik (bukan mencabut berlakunya) PERPU Nomor 2 Tahun 1998, dan pada tanggal 2 Oktober 1998 Pemerintah melalui Menteri Kehakiman Prof. Muladi menyampaikan Keterangan Pemerintah di hadapan Rapat Paripurna DPR RI mengenai Rancangan Undang-undang (RUU) tentang Menyampaikan Pendapat Di Muka Umum yang diserahkan kepada DPR untuk menggantikan PERPU Nomor 2 Tahun 1998.

Hanya dalam kurun waktu 20 hari sejak RUU tentang Menyampaikan Pendapat Di Muka Umum disampaikan kepada DPR, maka pada tanggal 22 Oktober 1998 DPR RI telah berhasil menyelesaikan pembahasan RUU dan menyetujuinya menjadi Undang-undang. Kemudian pada tanggal 16 Oktober 1998 Pemerintah mengundangkan RUU tersebut menjadi UU Nomor 9 Tahun 1998.

Singkatnya pembahasan RUU mengenai Menyampaikan Pendapat Di Muka Umum sebagaimana dikemukakan di atas, karena secara substansial materi yang dicakup dalam UU Nomor 9 Tahun 1998 mengambil alih substansi PERPU, dan hanya ada satu-dua rumusan yang dihilangkan dari PERPU. Latar belakang digulirkannya RUU-pun tidak jauh berbeda dengan yang diberikan pada saat penyampaian RUU PERPU Nomor 2 Tahun 1998, yaitu tidak bergeser

dari empat basis sebagaimana yang dikemukakan oleh Menteri Kehakiman Prof. Muladi dengan hanya menghilangkan adanya frasa “kegentingan yang memaksa” pada beberapa pokok pikiran yang terdapat dalam Keterangan Pemerintah pada saat menyampaikan RUU Perpu Nomor 2 Tahun 1998. Justru di sinilah sebenarnya salah satu kelemahan UU Nomor 9 Tahun 1998 yang sangat disemangati oleh PERPU Nomor 2 Tahun 1998, sehingga oleh masyarakat selalau dipersepsikan sebagai undang-undang yang sangat membatasi aktivitas penyampaian pendapat di muka umum.

Selain dari adanya UU Nomor 9 Tahun 1998, Pemerintah pada tanggal 23 September 1999 mengundangkan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU Nomor 39 Tahun 1999). Undang-undang ini memang tidak dimaksudkan untuk memperkuat keberadaan UU Nomor 9 Tahun 1998, akan tetapi apabila melihat substansi yang dicakup terdapat beberapa ketentuan yang semakin meneguhkan keberadaan hak-hak politik partisipatif warga negara, sebagaimana yang dapat dibaca dalam Pasal-pasal 23, 24 dan 25 UU Nomor 39 Tahun 1999. Untuk memperkuat keberadaan UU Nomor 39 Tahun 1999, maka dengan persetujuan bersama antara DPR RI dan Presiden RI, Pemerintah pada tanggal 23 Nopember 2000 mengundangkan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU Nomor 26 Tahun 2000) yang juga mencabut dan menyatakan tidak berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan Hak Asasi

Manusia (PERPU Nomor 1 Tahun 1999). PERPU Nomor 1 Tahun 1999 ini semula dimaksudkan untuk menjalankan UU Nomor 39 Tahun 1999 khususnya Pasal 104.

Dimensi prosedural dengan berlakunya berbagai peraturan perundangan-undangan yang menyangkut kebebasan menyampaikan pendapat di muka umum sebagaimana diuraikan di atas ialah ditetapkan model-model penindakan baik preventif maupun represif, sehingga suka atau tidak suka “memaksa” aparat penegak hukum terutama yang berasal dari kepolisian untuk mereformasi perilaku-perilaku yang melekat pada dirinya dalam menengani aksi-aksi unjuk rasa yang akhir-akhir ini menunjukkan peningkatan yang sangat cepat akibat dari diperbolehkannya aksi-aksi unjuk rasa melalui UU Nomor 9 Tahun 1998 dan diteguhkan dengan UU Nomor 39 Tahun 1999. Dalam kuartal pertama tahun 2001 (periode Januari-April 2001) aktivitas aksi unjuk rasa di wilayah hukum POLDA Metro Jaya tercatat sebanyak 763 kali unjuk rasa yang terdiri dari : 165 kali unjuk rasa bermotif sosial dan budaya, 249 kali bermotif ekonomi, dan 349 kali bermotif politik.⁵ Angka-angka tersebut sangat jauh berbeda dengan masa-masa sebelumnya, misalnya dalam tahun 1996 Departemen Tenaga Kerja mencatat 346 aksi pemogokan atau unjuk rasa buruh untuk seluruh Indonesia,

⁵*Kompas*, 5 Mei 2001, h. 18

sedangkan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) mencatat terjadinya 907 aksi pemogokan buruh.⁶

Model penindakan yang bersifat preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya ketidakseimbangan (*disharmonis*) sebagai sesuatu yang mungkin terjadi dalam aksi unjuk rasa yang digelar, sedangkan model penindakan yang bersifat represif bertujuan menetapkan akibat hukum sebagai reaksi jika terjadi perbuatan-perbuatan yang mengganggu keseimbangan dalam masyarakat.⁷

Model yang pertama tampak dari adanya regulasi yang bersifat administratif dan koordinatif sebagai standar baku diselenggarakannya aksi unjuk rasa, meliputi : penentuan tempat dan waktu pelaksanaan aksi unjuk rasa, meliputi : penentuan tempat dan waktu pelaksanaan aksi termasuk pengecualiannya, larangan membawa benda-benda yang dapat membahayakan keselamatan umum, kewajiban memberitahukan pelaksanaan aksi beserta syarat-syaratnya kepada POLRI, keharusan adanya penanggungjawab dalam aksi, koordinasi antara POLRI dengan penanggungjawab aksi unjuk rasa dan dengan pimpinan instansi/lembaga yang akan menjadi tujuan penyampaian pendapat, mempersiapkan pengamanan tempat, lokasi, dan rute, dan termasuk adanya tanggung jawab POLRI untuk memberikan perlindungan keamanan terhadap

⁶A. Made Tony Supriatma, 1996 : *Tahun Kekerasan, Potret Pelanggaran HAM di Indonesia*, Jakarta, Yayasan Lembaga Bantuan Indonesia, 1997, h. 98

⁷Keterangan Pemerintah di hadapan Rapat Paripurna DPR RI mengenai RUU tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, 2 Oktober 1998

pelaku. Model kedua ialah dengan menetapkan sanksi pidana terhadap pelaku atau peserta yang mengabaikan aspek regulatif aksi unjuk rasa, termasuk tindakan pembubaran terhadap aksi unjuk rasa apabila tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 9 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 10, dan Pasal 11 UU Nomor 9 Tahun 1998.

Mengenai dimensi struktural yang terkait dengan penanganan aksi unjuk rasa ialah menjadi tanggung jawab POLRI sebagaimana yang dikehendaki oleh UU Nomor 9 Tahun 1998. Dalam hal ini POLRI bertanggung jawab menyelenggarakan pengamanan untuk menjamin keamanan dan ketertiban umum sesuai dengan prosedur yang berlaku (Pasal 13 ayat (3)). Selain itu, pada saat ini secara kelembagaan Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) telah dipisahkan dari Tentara Nasional Indonesia (dahulu ABRI) melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Tap MPR Nomor VI/MPR/2000). Selanjutnya sebagai konsekuensi pemisahan tersebut terbit pula Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia (Tap MPR Nomor VII/MPR/2000) yang memberikan peran secara luas kepada POLRI menjadi alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman, dan pelayanan kepada

masyarakat (Pasal 6 ayat (1) Tap MPR Nomor VII/MPR/2000), meskipun sampai saat ini Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Nomor 28 Tahun 1997) belum direvisi sesuai dengan perkembangan baru paradigma kepolisian, di mana menurut UU Nomor 28 Tahun 1997 POLRI merupakan unsur ABRI yang terutama menjaga keamanan dalam negeri (Pasal 5 ayat (1)).

Berdasarkan adanya berbagai perubahan kebijakan penegakan hukum dalam menangani aksi unjuk rasa, yang meliputi dimensi substansial, dimensi prosedural, dan dimensi struktural sebagaimana dijelaskan dalam uraian terdahulu, maka penelitian (tesis) ini dimaksudkan sebagai upaya untuk memahami lebih jauh mengenai terjadinya perubahan kebijakan penegakan hukum terhadap aksi unjuk rasa dalam masyarakat Indonesia yang sedang menata kehidupan berdemokrasi, dan penelitian ini difokuskan kepada penanganan aksi unjuk rasa di sebagian wilayah Provinsi Jawa Timur.

B. Perumusan Masalah

Bertolak dari latar belakang sebagaimana diuraikan dalam paragraf A, maka permasalahan dalam penelitian (tesis) ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah latar belakang dan proses-proses terjadinya perubahan kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*) yang ditujukan untuk menangani aksi unjuk rasa dalam suatu masa transisi dari

pemerintahan rejim “*semi otoriter-demokratis*” ke pemerintahan rejim “*demokratis*” ?

2. Bagaimanakah senyatanya bekerjanya institusi Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) dalam menangani aksi-aksi unjuk rasa berkaitan dengan perubahan atmosfer politik tersebut?

Jawaban terhadap permasalahan pertama ditujukan untuk menjelaskan bagaimanakah terjadinya perubahan dalam kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*) dengan menjelaskan latar belakang, faktor-faktor yang mendorong terjadinya perubahan, dan proses-oroses interaksi terjadinya perubahan. Jawaban terhadap permasalahan kedua ditujukan untuk menjelaskan bagaimanakah senyatanya bekerjanya POLRI dalam menangani aksi unjuk rasa berkaitan dengan perubahan atmosfer politik, yaitu dengan dilimpahkannya kewenangan secara penuh kepada POLRI untuk menangani aksi-aksi unjuk rasa, dan terutama setelah dipisahkannya POLRI dari subsistem militer (ABRI/TNI). Selain itu, pada saat ini militer sudah mulai berproses untuk menarik diri keterlibatannya secara aktif dalam kehidupan politik-pemerintahan.

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Praktis

- a. Berupaya untuk mengungkapkan proses-proses terjadinya perubahan kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*) yang difokuskan

terhadap perubahan-perubahan kebijakan yang terjadi dalam menangani aksi unjuk rasa.

- b. Berupaya mengungkapkan secara faktual (senyatanya) bekerjanya institusi POLRI dalam menangani aksi unjuk rasa berkaitan dengan diserahkannya penanganan tersebut kepada POLRI, dan dengan dipisahkannya POLRI dari subsistem militer (TNI).

2. Tujuan Teoritis

- a. Pemahaman terhadap proses-proses perubahan kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*), yaitu dengan mengetahui latar belakang, faktor-faktor yang mendorong terjadinya perubahan, dan proses-proses interaksi terjadinya perubahan, dapat dijadikan pijakan dalam pengembangan teori hukum (*law enforcement*), karena secara faktual "*law enforcement*" pada dasarnya merupakan bentuk "*law in action*", atau lebih spesifik merupakan "*law as it is in (human) actions*" yang apabila diamati secara cermat dapat memberikan kontribusi yang sangat berharga terhadap pembaharuan hukum (*law reform*).
- b. Pemahaman terhadap keberadaan institusi POLRI beserta peran yang diberikan kepadanya dalam penegakan hukum, dan khususnya dalam menangani aksi-aksi unjuk rasa, secara teoretis akan dapat mengungkapkan adanya relasi antara perubahan sistem politik pemerintahan yang merupakan bagian dari sistem sosial yang dianut

dengan kebutuhan perubahan dalam penegakan hukum yang mendukung perubahan sistem politik tersebut. Diskursus ini secara teoretis dapat menggambarkan bagaimanakah hukum dan penegakan hukumnya harus menyesuaikan dengan perkembangan masyarakatnya, atau sebaliknya sejauh manakah masyarakat harus mentaati norma hukum yang telah disepakati dalam hukum positif mereka melalui upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh Polisi.

D. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum "*in concreto*" yang difokuskan terhadap proses-proses perubahan hukum dan proses-proses penegakan hukumnya. Apabila penelitian hukum diartikan sebagai penelitian terhadap sistem hukum, di mana sistem hukum meliputi komponen substansi hukum (*legal substance*), komponen struktural hukum (*legal structure*), dan komponen budaya hukum (*legal culture*), maka penelitian ini merupakan penelitian yang ditujukan terhadap komponen struktur hukum yang dalam bekerjanya sangat dipengaruhi oleh dua komponen sistem hukum lainnya. Secara spesifik penelitian ini merupakan *penelitian hukum non-doktrinal* atau *penelitian sosial tentang hukum* yang mengkonsepsikan hukum sebagai perilaku dan aksi, atau hukum yang dikonsepsikan sebagai manifestasi

makna-makna simbolik para pelaku sosial sebagaimana tampak dalam interaksi antar mereka, atau antar manusia dalam masyarakat, sehingga metode pendekatan yang digunakan ialah *pendekatan interaksional-simbolik/mikro* dengan *analisis kualitatif*. Hukum merupakan produk budaya. Menurut S. Nasution, kebudayaan diperoleh melalui interaksi simbolis. Manusia beraksi terhadap perbuatan atau kegiatan menurut makna yang dikandung oleh peristiwa itu bagi mereka. Perbuatan, peristiwa, semuanya merupakan simbol atau lambang. Makna simbol-simbol itu diperoleh dalam interaksi sosial. Demikian pula perubahan makna simbol itu terjadi dalam proses interaksi.⁸

2. Teknik Pengumpulan Data dan Sumber Data

Penelitian ini ditujukan untuk memperoleh data sekunder dan data primer. Data sekunder diperoleh dari kepustakaan dan arsip, sedangkan data primer diperoleh secara langsung dari lapangan. Pengumpulan data terhadap data sekunder dilakukan dengan cara membaca tulisan-tulisan yang telah diterbitkan berupa buku, artikel dalam jurnal ilmiah, artikel dalam majalah dan surat kabar, berita-berita dalam majalah dan surat kabar, hasil-hasil penelitian, bibliografi, serta peraturan perundang-undangan yang terkait dengan fokus penelitian. Selain itu data juga diperoleh dengan membaca berbagai dokumen baik resmi maupun tidak, yang berupa laporan-laporan

⁸S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Bandung, 1988, h. 8

yang tidak diterbitkan seperti berita acara sidang pengadilan, catatan-catatan sidang, surat dakwaan, surat penuntutan, eksepsi dan pembelaan, dan dokumen-dokumen lain yang diperlukan.

Pengumpulan terhadap data primer diperoleh dari masyarakat dengan cara wawancara tidak terstruktur dan observasi non-partisipan. Wawancara dan observasi dilakukan terhadap individu-individu yang terdiri dari kalangan aparat penegak hukum, yang dalam hal ini dibatasi kepada pejabat kepolisian, kejaksaan dan hakim. Selain itu wawancara juga dilakukan terhadap kalangan pengacara (penasihat hukum), pejabat pada kantor departemen tenaga kerja, dan secara terbatas wawancara dilakukan terhadap pelaku aksi unjuk rasa, masyarakat umum serta tokoh-tokoh informal dalam masyarakat. Observasi (pengamatan) secara terbatas dilakukan dengan metode non-partisipan terhadap berbagai aksi unjuk rasa, baik ditujukan kepada pelaku maupun kepada aparat yang melakukan pengamanan di lokasi unjuk rasa.

3. *Pengolahan dan Analisis Data*

Mula-mula dilakukan inventarisasi baik terhadap data sekunder maupun data primer yang sudah terkumpul, kemudian direduksi dan disusun kedalam pola, kategori, tema, fokus, atau permasalahan yang dipilih. Hasil reduksi tersebut di-*"display"* untuk masing-masing pola, kategori, fokus, atau tema yang hendak dipahami dan ingin dimengerti *"duduk soalnya"*, dan

selanjutnya diambil kesimpulan-kesimpulan. Proses inventarisasi, mereduksi, men-*"display"*, sampai pada pengambilan kesimpulan menggunakan beberapa pilihan metode analisis, yaitu (1) analisis domain (*domain analysis*), (2) analisis taksonomis (*taxonomic analysis*), (3) analisis komponensial (*componential analysis*), dan analisis tema kultural (*discovering cultural themes*). Penggunaan metode analisis pertama sampai keempat merupakan proses berjenjang, yaitu ketiga analisis yang disebut pertama dilakukan secara simultan pada saat mengumpulkan data di lapangan (analisis domain dipergunakan pada tahap eksplorasi menyeluruh, dan analisis taksonomis serta komponensial dipergunakan pada tahap eksplorasi terfokus), sedangkan analisis data yang disebut terakhir (analisis tema) dilakukan setelah kegiatan pengumpulan data di lapangan.⁹

Analisis data sebagaimana diuraikan diusahakan tidak keluar dari strategi pendekatan *induksi-konseptualisasi*, yaitu peneliti bertolak dari fakta atau informasi empiris (data) untuk membangun konsep dan teori. Proses dari fakta atau informasi ke konsep merupakan suatu gerak melintas ke tingkat abstraksi yang lebih tinggi, dan kemudian data yang terakumulasi di bawah suatu label itulah yang dikembangkan menjadi pernyataan-pernyataan tentang definisi nominal, makna teoretis, atau konten substantif dari suatu

⁹Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif : Dasar-dasar dan Aplikasi*, Malang, YA3, 1990, h. 159

konsep. Dengan demikian akan diperoleh "*makna*" atas dasar inter-relasi dalam sistem kategori yang lebih alamiah sifatnya.¹⁰

4. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dalam penelitian ini meliputi empat daerah di Propinsi Jawa Timur, yaitu Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Pasuruan, dan Kabupaten Jombang, dengan alasan bahwa pada masa pemerintahan rejim Orde Baru di bawah pimpinan Presiden Soeharto yang dikenal sangat "*represif*" terhadap aksi-aksi unjuk rasa, keempat daerah tersebut merupakan suatu wilayah yang tergolong tinggi tingkat aksinya. Selain itu di empat daerah tersebut terjadi aksi unjuk rasa yang secara kualitatif sangat fenomenal, karena merupakan aksi dengan jumlah masa yang cukup besar, dan mendapatkan perhatian yang cukup besar pula dari berbagai kalangan, baik Pemerintah, pers, dunia usaha, maupun aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

5. Subyek Penelitian

Dalam menentukan subyek penelitian dipergunakan metode sampel bertujuan (*purposive sample*). Konsekuensi dari dipilihnya metode ini ialah (1) sampel tidak dapat ditentukan atau ditarik terlebih dahulu, (2) memakai teknik sampling "bola salju" (*snowball theory*), yaitu mulai dari satu subyek penelitian dan semakin lama semakin banyak, (3) setelah banyak informasi

¹⁰*Ibid.*, h. 90

yang masuk maka sampel dipilih atas dasar fokus penelitian, dan (4) jika tidak ada lagi informasi yang dapat dijangkau, maka penarikan sampel sudah dapat diakhiri.¹¹ Pemanfaatan metode *purposive sample* ini didasarkan pada paradigma alamiah (*naturalistik*) yang meletakkan “peran manusia” sebagai informan kunci dalam memperoleh akurasi data.

Berdasarkan langkah-langkah metode *purposive sample* ini maka pilihan-pilihan terhadap subyek penelitian terdiri dari :

- a. Pejabat pada Kepolisian Daerah Jawa Timur, Kepolisian Kota Besar Surabaya, Kepolisian Resort Sidoarjo, Kepolisian Resort Pasuruan, dan Kepolisian Resort Jombang.
- b. Pejabat pada Kejaksaan Tinggi Jawa Timur, Kejaksaan Negeri Surabaya, Kejaksaan Negeri Sidoarjo, Kejaksaan Negeri Pasuruan, dan Kejaksaan Negeri Jombang.
- c. Hakim pada Pengadilan Tinggi Jawa Timur, Pengadilan Negeri Surabaya, Pengadilan Negeri Sidoarjo, Pengadilan Negeri Pasuruan, dan Pengadilan Negeri Jombang.
- d. Pejabatan pada Kantor Wilayah Departemen Tenaga Kerja Propinsi Jawa Timur, Kantor Dinas Tenaga Kerja Kota Surabaya, Kantor Dinas Tenaga

¹¹Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Karya, 1989, h. 182

Kerja Sidoarjo, Kantor Dinas Tenaga Kerja Pasuruan, dan Kantor Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Jombang.

- e. Ketua dan staf pada Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Surabaya
- f. Beberapa orang pelaku aksi unjuk rasa, baik dari unsur mahasiswa, buruh, maupun dari kelompok masyarakat lainnya.
- g. Beberapa orang tokoh informal masyarakat, seperti ulama, dosen, guru, tokoh pemuda, dan tokoh organisasi kemasyarakatan.

E. Kerangka Pemikiran

Tesis yang ingin dibangun dalam penelitian ini ialah bahwa perubahan sistem politik yang terjadi di suatu negara akan diikuti oleh perubahan-perubahan dalam kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*). Perubahan di dalam kebijakan penegakan hukum tersebut dimaksudkan untuk menunjang bekerjanya sistem politik yang dijalankan, karena perubahan-perubahan terhadap sistem politik di suatu negara membawa konsekuensi terjadinya perubahan-perubahan di bidang lainnya yang secara komprehensif meliputi keseluruhan komponen sistem politik yang dianut sesuai dengan sistem nilai yang menjadi dasar bekerjanya sistem politik tersebut.

Berdasarkan pemikiran ini, maka sekurang-kurangnya terdapat dua variabel yang saling terkait, yaitu variabel perubahan sistem politik dan variabel perubahan kebijakan penegakan hukum. Variabel pertama menjelaskan

bagaimana perubahan sistem politik yang terjadi di suatu negara memberikan nuansa baru dalam penegakan hukum, sehingga mendesakkan diperbarunya paradigma dalam penegakan hukum berselaras dengan perubahan sistem politik tersebut. Sebaliknya, variabel kedua menjelaskan bagaimana perubahan kebijakan penegakan hukum yang dimulai dengan pembaruan paradigma dalam penegakan hukum yang secara paradigmatis dapat menunjang perubahan sistem politik yang terjadi.

Menurut Mochtar Mas'ood dan Colin Mac Andrews, sistem politik adalah bagian dari sistem sosial yang menjalankan (a) alokasi nilai-nilai (dalam bentuk keputusan-keputusan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan), yang (b) alokasinya bersifat otoritatif (yaitu dikuatkan oleh kekuasaan yang sah), dan (c) alokasi yang otoritatif tersebut mengikat seluruh masyarakat.¹² Dalam sistem politik terdapat ciri-ciri yang bersifat universal, yaitu dalam bentuk fungsi politik dan struktur politik. Gabriel Almond mengatakan, fungsi-fungsi politik yang ada pada setiap sistem politik dapat dibagi dalam dua bagian, yaitu fungsi *input* berupa artikulasi kepentingan, agregasi kepentingan, sosialisasi politik, komunikasi politik, rekrutmen politik, dan fungsi *output*, yaitu pembuatan kebijaksanaan, penerapan kebijaksanaan, dan penghakimam kebijaksanaan. Struktur politik didefinisikan sebagai "suatu pola interaksi yang dianggap sah, dengan mana tata masyarakat

¹²Mochtar Mas'ood dan Colin Mac Andrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Editor, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1978, h. xi.

dipertahankan dan dipelihara". Dalam masyarakat politik "modern" terdapat struktur-struktur politik : kelompok kepentingan, partai politik, birokrasi, badan legislatif, eksekutif, dan badan peradilan.¹³ Bekerjanya sistem politik, yang meliputi baik fungsi-fungsi politik maupun struktur politik merupakan suatu proses politik yang oleh Mochtar Mas'ood dan Colin Mac Andrews digambarkan sebagai berikut :

Proses politik dimulai dengan masuknya input berupa kepentingan yang diartikulasikan atau dinyatakan oleh kelompok kepentingan dan diintegrasikan atau dipadukan oleh partai politik sehingga kepentingan-kepentingan khusus itu menjadi suatu usul kebijaksanaan yang lebih umum, dan selanjutnya dimasukkan kedalam proses pembuatan kebijaksanaan yang dilakukan oleh badan legislatif dan eksekutif. Dalam tahap ini, input itu diubah menjadi output berupa kebijaksanaan, karena itu tahap ini disebut juga tahap "konversi". Dan tahap pembuatan kebijaksanaan ini pula yang merupakan inti dari keseluruhan proses politik. Kebijaksanaan itu kemudian dilaksanakan oleh birokrasi, dan kesungguhan pelaksanaan itu dijamin oleh adanya fungsi penghakiman yang dijalankan oleh badan peradilan.¹⁴

Ilustrasi ini menggambarkan bagaimana bekerjanya sistem politik kedalam proses politik yang didasarkan pada sistem nilai (pengalokasian nilai-nilai) oleh lembaga-lembaga yang mempunyai kewenangan (struktur) untuk menjalankan fungsi-fungsi sistem politik. Alfian mengemukakan adanya beberapa sistem politik, yaitu sistem politik otoriter/totaliter, sistem politik anarki, dan sistem

¹³*Ibid.*

¹⁴*Ibid.*

politik demokrasi,¹⁵ yang pada dasarnya sistem politik-sistem politik tersebut mencerminkan sistem nilai yang dianut.

Menurut Alfian, sistem politik otoriter/totaliter memiliki ideologi tertutup. Penguasa mendominasi dan mengontrol semua jaringan politik, baik setiap bagiannya maupun keseluruhan sistem politik itu, sehingga semua fungsinya, baik fungsi-fungsi *input* maupun fungsi-fungsi *output* praktis berada di dalam tangannya atau di bawah pengendaliannya yang ketat. Sistem ini sangat tidak manusiawi, sangat merendahkan dan bahkan menindas harkat dan martabat manusia. Masyarakat selalu dihantui rasa takut, dicengkeram teror mental yang berkepanjangan yang mengembangkan rasa selalu dicurigai merenggut inisiatif, melumpuhkan kreativitas, dan memerosotkan kualitas manusia dan masyarakat. Sistem politik anarki diwarnai oleh lemahnya atau belum disepakatinya apa yang seyogianya menjadi ideologi bersama. Di sini tersimpul budaya politik anarkisme di mana keterbukaan atau kebebasan yang nyaris tak terbatas dan tak terkendali merangsang orang atau golongan untuk menjadi obsesi dengan ideologinya, mengutamakan aspirasi golongan-golongan lain. Masing-masing golongan atau kekuatan politik mengurung diri dalam kotak-kotak yang sempit dan ketat. Sistem politik ini biasanya mengalami kesulitan yang luar biasa untuk berfungsi, dan malahan cenderung untuk terus merosot. Peningkatan

¹⁵ Alfian, *Komunikasi Politik dan Sistem Politik Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1993, h. 5-16

pertentangan ideologi, politik, aspirasi, dan kepentingan yang terus dirangsangnya biasanya bermuara pada perebutan kekuasaan yang kejam dan berdarah. Sistem politik demokrasi tidak mungkin bertahan tanpa dilandasi atau didukung oleh budaya politik yang relevan dengannya. Sifat terbuka dari ideologi sistem politik demokrasi memungkinkan dan bahkan menghendaki komunikasi politik mengembangkan dialog yang wajar dan sehat, dua arah atau timbal balik, baik secara vertikal maupun horisontal. Sejalan dengan itu tidak ada yang berhak memonopoli penafsirannya, apakah itu penguasa atau kekuatan politik tertentu. Semua orang atau pihak berhak mengembangkan pemikiran yang relevan tentang ideologi bersama mereka, dan oleh karena itu semua merasa sama-sama memilikinya.¹⁶

Indonesia di masa Orde Baru oleh Anders Uhlin dilihatnya sebagai negara yang menjalankan sistem politik otoriter berdasarkan faktor-faktor struktural yang menjadi pijakan analisisnya, yaitu : hubungan negara-masyarakat, struktur kelas, struktur gender, perbedaan etnis dan agama, dan berbagai struktur ide,¹⁷ meskipun Samuel P. Huntington memasukkan Indonesia berada pada sebuah

¹⁶*Ibid.*

¹⁷Anders Unlin, *Oposisi Berserak Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, diterjemahkan dari "*Indonesia and the 'Third Wave of Democratization' : The Indonesian Pro-Democracy Movement in a Changing World*" oleh Rofik Suhud, Bandung, Mizan, 1998, h. 44

kontinum antara demokrasi dan otoriterisme yang didasarkan pada sistem-sistem partai-dominan tahun 1990,¹⁸ dan Abdul Hakim G. Nusantara mengatakan :

Pemerintah Orde Baru Soeharto yang memerintah Indonesia selama 32 (tiga puluh dua) tahun jelas bukan pemerintahan totaliter seperti di bekas negara-negara komunis Eropa Timur atau Republik Rakyat Cina. Ia juga bukan jenis pemerintahan diktator militer seperti yang kita lihat di Birma, atau Argentina, Brazilia, dan Chili sebelum negara-negara tersebut berubah ke arah demokrasi. Walaupun setiap lima tahun sekali rezim Orde Baru Soeharto mengadakan pemilihan umum (pemilu), tetapi ia tidak berhak disebut sebagai sistem pemerintahan demokrasi. Sebab pemilu yang diselenggarakan oleh rezim Soeharto itu bukan merupakan pemilu yang bebas (*a free election*) tetapi pemilu yang dipimpin (*guided election*), yaitu pemilu yang diadakan dengan sejumlah aturan dan persyaratan untuk memenangkan partai pemerintah: Golongan Karya (Golkar). Pemilu dipimpin seperti itu hampir mirip dengan pemilu di negara-negara komunis. Sebagian pengamat politik menyebut rezim Soeharto sebagai rezim pemerintahan semi otoriter. Adapun sebutan terhadap rezim pemerintahan Soeharto jelas ia bukan rezim pemerintahan yang demokratis.¹⁹

Dalam hal ini penulis sebagaimana juga diuraikan dalam paragraf terdahulu meletakkan pemerintahan rejim Orde Baru sebagai jenis pemerintahan semi otoriter-demokratis, meskipun hal demikian tidak termasuk klasifikasi yang dibuat oleh Alfian, karena karakter-karakter seperti klasifikasi yang dibuat oleh Alfian mengenai sistem politik otoriter dan demokratis terdapat pada rejim pemerintahan Orde Baru. Hal itu tampak dari ideologi Pancasila yang dinyatakan rejim sebagai ideologi terbuka, akan tetapi dalam praktiknya pemerintah

¹⁸Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, diterjemahkan dari "*The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*" oleh Asril Marjohan, Jakarta, Graffiti, 1997, h. 394

¹⁹Budiman Tanuredjo, *Op.Cit.*, h. x-xi

mendominasi dan mengontrol semua jaringan politik secara ketat, meskipun menurut Alfian pada masa itu pengendalian komunikasi politik menerapkan model "*a la gelang karet*" dengan pendekatan atau strategi stabil-dinamis dalam membangun secara bertahap suatu sistem politik Demokrasi Pancasila. Formula ini memungkinkan pengendalian komunikasi politik yang amat ketat untuk kurun waktu tertentu, akan tetapi kemudian berangsur-angsur diperlonggar sesudah kestabilan politik makin pulih, dan akan diperketat lagi pada saat suasana yang dianggap membahayakan kestabilan politik itu kembali muncul dan berkembang, serta diperlonggar lagi setelah masa krisis itu berlalu.²⁰

Formula "*a la gelang karet*" tersebut yang diterapkan untuk mengendalikan komunikasi politik antara negara dan masyarakat sangat berpengaruh terhadap kebijakan penegakan hukum pada masa rejim pemerintahan Orde Baru, dan dengan demikian menurut hemat penulis maka kebijakan penegakan hukumnya pun menggunakan formula "*a la gelang karet*" seperti yang diterapkan dalam mengendalikan komunikasi politik.

Berakhirnya rejim pemerintahan Orde Baru pada medium Mei 1998, yang kemudian digantikan oleh pemerintahan transisi dengan pimpinan Presiden B.J. Habibie sampai Oktober 1999, dan kemudian dilanjutkan oleh pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahib yang dibentuk berdasarkan hasil pemilihan umum 1999, yang oleh banyak pengamat dikatakan sebagai suatu pemilihan umum yang

²⁰ Alfian, *Op.Cit.*, h. 66

paling demokratis, menghadirkan secercah harapan akan lahirnya suatu pemerintahan yang menerapkan sistem politik demokratis. Bergantinya sistem politik satu rejim ke sistem politik rejim lainnya tidak terjadi secara serta merta, akan tetapi melalui masa transisi, yang juga sulit diukur berapa lama masa transisi tersebut. Berdasarkan asumsi ini, maka menurut hemat penulis masa pemerintahan Habibie dan Wahid merupakan suatu pemerintahan “transisi menuju sistem politik demokrasi”.

Apabila pada masa rejim pemerintahan Orde Baru kebijakan penegakan hukum yang diambil ialah dengan menggunakan pendekatan “*a la gelang karet*”, maka dalam masa pemerintahan “transisi menuju demokrasi” secara relatif kebijakan penegakan hukumnya masih dalam pencarian bentuk, sehingga masih sulit mengkonklusi pola-pola yang limitatif meskipun secara teoretis dapat dikemukakan bahwa “*das sollen*” kebijakan penegakan hukumnya berorientasi kepada nilai-nilai demokrasi.

F. Sistematika Pembahasan

Tesis ini disusun ke dalam empat bab, meliputi bab pendahuluan, tinjauan pustaka, hasil penelitian dan analisis, serta bab mengenai simpulan dan saran.

Bab pendahuluan menjelaskan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian baik praktis maupun teoretis, metode penelitian, kerangka pemikiran, dan sistematika pembahasan. Bab pertama ini

dimaksudkan sebagai acuan dalam keseluruhan penulisan tesis ini. Bab tinjauan pustaka yang merupakan perangkat analisis terhadap permasalahan dan hasil-hasil penelitian terdiri dari wacana mengenai diskursus aksi unjuk rasa dalam konteks negara hukum dan demokrasi, kebijakan penegakan hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan aksi unjuk rasa, penggunaan kewenangan diskresi kepolisian dalam penegakan hukum, dan eksistensi kepolisian Negara RI sebagai penegak hukum dalam masa transisi menuju demokrasi. Bab hasil penelitian dan analisis terdiri dari deskripsi terhadap aksi unjuk rasa di dua era yang berbeda yaitu masa Orde Baru dan masa transisi menuju demokrasi, serta analisis terhadap kedua hasil penelitian tersebut. Bab terakhir terdiri dari simpulan dan saran.

Sistematika pembahasan dalam paragraf ini menjadi kerangka dasar penulisan pada bab-bab selanjutnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Diskursus Aksi Unjuk Rasa dalam Konteks Negara Hukum dan Demokrasi

Deskripsi yang dikemukakan oleh Bre Redana mengenai aksi unjuk rasa dapat menggambarkan bahwa aksi unjuk rasa akhir-akhir ini tidak lagi sekedar ekspresi penyampaian pendapat di muka umum, tetapi sudah menjadi “lahan bisnis” yang hampir dikelola secara tidak berbeda dengan bisnis-bisnis jasa lainnya. Dikemukakan oleh Bre Redana sebagai berikut :

Demonstrasi telah menjadi fenomena mutakhir kehidupan Indonesia kontemporer. Terutama di Jakarta, dia telah menjadi bagian kehidupan sehari-hari di mana hampir semua orang bersentuhan dengannya, paling tidak dengan kemacetan lalu lintas yang diakibatkannya. Lebih jauh lagi, demonstrasi telah menjadi komoditi. Proses komodifikasi demonstrasi serupa dengan bisnis pesta pengantin, pesta ulang tahun, upacara ruwatan, dan sebagainya. Anda tinggal pilih pakatnya: berapa orang, temanya apa, melempar batu atau molotov.²¹

Adanya paket bisnis demonstrasi ini menghasilkan apa yang dikenal dengan “demonstrasi bayaran”, yang tak ubahnya sama dengan gejala umum perkotaan lainnya, yang semua hal diperdagangkan, dijadikan “paket bisnis”.²²

Dalam pandangan Gabriel A. Almond, demonstrasi atau aksi unjuk rasa merupakan bentuk partisipasi politik yang non konvensional, yang biasanya

²¹Bre Redana, *“Black Night, Black Forest (Malam Hitam, Makan Kue ...)”* dalam *“Demokrasi, Kekerasan, Disintegrasi”*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2001, h. 48

²²*Ibid.*, h. 51

dipergunakan oleh orang untuk mempengaruhi kehidupan politik dan kebijaksanaan pemerintahan bila bentuk-bentuk aktivitas lain tidak bisa dilakukan atau nampak tidak efektif.²³ Dalam wacana sosiologis, aksi unjuk rasa dapat dimasukkan ke dalam wilayah gerakan sosial yang merupakan salah satu bentuk utama perilaku kolektif. Secara formal, gerakan sosial didefinisikan sebagai suatu kolektivitas yang melakukan kegiatan dengan kadar kesinambungan tertentu untuk menunjang atau menolak perubahan yang terjadi dalam masyarakat atau kelompok yang mencakup kolektivitas itu sendiri.²⁴

Sekurang-kurangnya terdapat empat hal yang saling terkait untuk dapat menjelaskan letak aksi unjuk rasa dalam konteks negara hukum dan demokrasi, yaitu esensi negara hukum, hak asasi manusia, demokrasi, dan aksi unjuk rasa itu sendiri. Hal tersebut berangkat dari pemikiran bahwa aksi unjuk rasa merupakan bagian dari hak asasi manusia, sedangkan hak asasi manusia hanya diakui keberadaannya dalam suatu negara yang menganut sistem politik demokrasi, dan demokrasi hanya berkembang di dalam negara hukum.

Penjelasan mengenai negara hukum dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon yang membedakan adanya tiga konsep tentang negara hukum dengan menunjukkan karakteristik ketiga konsep tentang negara hukum tersebut, yaitu

²³Gabriel A. Alimond, *Sosialisasi, Kebudayaan dan Partisipasi Politik*, dalam "Perbandingan Sistem Politik", Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1978, h. 45

²⁴Paul B. Horton dan Chester L. Hunt, *Sosiologi*, Jilid 2, diterjemahkan dari "Sociology, Sixth Edition", oleh Aminuddin Ram, Jakarta, Penerbit Erlangga, 1992, h. 195

konsep "*the rule of law*", konsep "*rechtsstaat*", dan konsep "*negara hukum Pancasila*". Dikatakan oleh Hadjon, baik konsep "*the rule of law*" maupun konsep "*rechtsstaat*" menempatkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai titik sentral, sedangkan untuk negara Republik Indonesia tidak dikehendaki masuknya rumusan hak-hak asasi manusia ala Barat yang individualistis sifatnya.²⁵ Selanjutnya Hadjon mengatakan :

Untuk melindungi hak-hak asasi manusia, dalam konsep "*the rule of law*" mengedepan prinsip "*equality before the law*" dan dalam konsep "*rechtsstaat*" mengedepan prinsip "*wetmatigheid*" kemudian menjadi "*rechtmatigheid*". Untuk negara Republik Indonesia yang menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat, yang mengedepan adalah *asas kerukunan* dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat. Dari asas ini akan berkembang elemen lain dari konsep Negara Hukum Pancasila, yaitu : terjalannya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir dan hak-hak asasi manusia tidaklah hanya menekan hak atau kewajiban tetapi terjalannya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban.²⁶

Ada kesamaan latar belakang lahirnya konsep negara hukum tersebut, yaitu lahir dari adanya penentangan terhadap segala bentuk kesewenangan atau absolutisme penguasa,²⁷ namun berdasarkan nilai-nilai filosofis yang dianut maka masing-masing konsep tentang negara hukum tersebut memberikan

²⁵Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia : Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya, Bina Ilmu, 1987, h. 84

²⁶*Ibid.*, h. 85

²⁷*Ibid.*, h. 84

penekanan yang agak berbeda, meskipun di antara ketiga konsep itu terdapat “benang merah” yang sangat jelas, yaitu memberikan perhatian penuh terhadap perlindungan hak asasi manusia.

Azhary membedakan unsur negara hukum terhadap konsep Eropa Kontinental, konsep *Rule of Law*, dan konsep Indonesia. Unsur negara hukum dalam konsep Eropa Kontinental meliputi empat hal, yaitu : (1) pengakuan hak asasi manusia, (2) pemisahan kekuasaan, (3) pemerintahan berdasar atas undang-undang, dan (4) peradilan administrasi. Unsur negara hukum dalam konsep *Rule of Law* meliputi : (1) *Supremacy of Law*, (2) *Equality before the Law*, dan (3) *Constitution base on human right*. Unsur negara hukum dalam konsep Indonesia meliputi tujuh unsur, yaitu : (1) hukum bersumber pada Pancasila, (2) kedaulatan rakyat, (3) pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi, (4) persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, (5) kekuasaan kehakiman yang bebas dari kekuasaan lainnya, (6) pembentuk undang-undang Presiden bersama-sama DPR, dan (7) sistem MPR.²⁸ Berdasarkan penelitian Azhary, enam unsur yang ada dalam konsep negara hukum Eropa Kontinental dan *Rule of Law* (kecuali unsur peradilan administrasi yang terdapat dalam konsep Eropa Kontinental) semuanya terdapat dalam konsep negara hukum Indonesia. Apabila dibandingkan unsur hak-hak asasi manusia dalam konsep negara hukum Pancasila

²⁸ Azhary, *Negara Hukum Indonesia : Telaah Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia, 1995, h. 144

(Hadjon) dan konsep negara hukum Indonesia (Azhary) dapat dikemukakan bahwa dalam konsep Hadjon, hak-hak asasi manusia tidaklah hanya menekankan pada hak atau kewajiban tetapi terjalannya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban, sedangkan dalam konsep Azhary tidak secara eksplisit mencantumkan unsur hak asasi manusia, namun pada bagian lain tulisannya Azhary mengatakan :

Hak asasi manusia merupakan hak yang paling didambakan oleh manusia di seluruh dunia, tetapi juga beban yang paling dibenci oleh penguasa tertentu. Ada yang mengatakan sebagai hak yang bersumber pada hukum alam, ada pula yang mengatakan bahwa hak asasi dimiliki manusia sejak ia dilahirkan (Rousseau-John Locke). Menurut konsep ini (Barat), untuk melindungi agar setiap individu tidak terganggu hak asasinya oleh individu lain, para individu tadi seluruhnya mengadakan perjanjian membentuk negara (sosial kontrak). Inilah konsturksi hak asasi menurut konsep Barat yang mengutamakan hak-hak individu (perseorangan). Itulah sebabnya cita negaranya disebut cita negara individualistik. Sedangkan bangsa Indonesia mempunyai konsep sendiri. Negara bukan merupakan hasil perjanjian (*vertrag*) individu-individu yang dilahirkan bebas (*man are born free and equal*), melainkan hasil kesepakatan satu tujuan (*Gesamt akt*) dari manusia yang mempunyai ketergantungan satu sama lain, yang rumusannya ialah "suatu kehidupan berkelompok bangsa Indonesia yang atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorong oleh keinginan luhur untuk berkehidupan kebangsaan yang bebas, dalam arti merdeka, berdaulat, bersatu, adil dan makmur."²⁹

Berdasarkan argumentasi ini Azhary mengemukakan bahwa kehidupan kelompok (bangsa Indonesia) ini disusun dalam satu hukum dasar (konstitusi) yang menumbuhkan berbagai hak dan kewajiban warga negara, yang dengan demikian petunjuk dalam UUD 1945 mengenai hak asasi manusia menunjukkan hak asasi

²⁹*Ibid.*, h. 151

individu dijunjung tinggi dan senantiasa diletakkan dalam rangka hubungannya dengan hak asasi masyarakat.³⁰

Perdebatan panjang mengenai dasar-dasar substansi yang melahirkan paham hak asasi manusia, baik yang bersifat individualistik, kolektif maupun yang mendasarkan pada keseimbangan kepentingan individual dan kolektif masih terus berlangsung karena hal ini menyangkut persoalan nilai-nilai dan persepsi yang terbangun dari nilai-nilai itu. Kecenderungan yang kemudian muncul ialah mengarah pada terbentuknya persepsi bahwa hak asasi manusia tidak hanya bersifat universal, melainkan juga bersifat kontekstual. Paham yang lebih menekankan ke-universalitas-an hak asasi manusia mengatakan, bahwa manusia, karena ia manusia, atau wajib diperlakukan dengan cara-cara tertentu, maka perbedaan antara manusia tidak dapat mendasari perbedaan-perbedaan dalam hal hak asasi manusia. Sebaliknya, paham hak asasi manusia kontekstual mengatakan bahwa pengertian hak asasi manusia muncul dalam konteks sosial tertentu berhadapan dengan tantangan-tantangan tertentu.³¹

Dalam konteks ini maka adanya paham hak asasi manusia seperti yang dikemukakan baik oleh Hadjon maupun Azhary merupakan bentuk kontekstual hak asasi manusia yang dianut di Indonesia, sesuai dengan tantangan, ancaman

³⁰*Ibid.*, h. 151-152

³¹Franz Magnis-Suseno, *"Hak-hak Asasi Manusia dalam Konteks Sosio-Kultural dan Religi di Indonesia"* dalam *Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Budaya Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1997, h. 54-56

atau rangsangan sosial yang timbul dalam konteks kebangsaan Indonesia secara dinamis. Kontekstualisasi paham hak asasi manusia selanjutnya mengarah pada modernitas, yaitu robohnya masyarakat tradisional dan munculnya masyarakat modern. Franz Magnis-Suseno mengatakan :

Hak-hak asasi manusia baru dapat disadari sesudah struktur-struktur sosial tradisional yang melindungi individu dan kelompok-kelompok masyarakat tidak lagi berdaya serta memberikan tempat terjamin kepada masing-masing kelompok dan golongan telah ambruk.

Selama keutuhan manusia masih terjamin oleh adat dan struktur-struktur sosial lainnya, tidak ada kebutuhan untuk merumuskan paham hak asasi manusia.³²

Selanjutnya Suseno mengatakan, antara kontekstualitas dan universalitas hak asasi manusia tidak ada pertentangan. Universalitas menyangkut isi hak asasi, sedangkan kontekstualitas menyangkut relevansinya.³³ Mengenai relevansi hak asasi manusia di Indonesia yang dibangun dari akar budaya bangsa yang lebih mengedepankan keseimbangan dalam berbagai aspek kehidupan tidak dengan sendirinya bersifat statis, akan tetapi bersifat dinamis. Hal ini merupakan identitas kebangsaan yang kontekstual, dan Soedjatmoko pernah mengingatkan :

Suatu kesadaran nasional mengenai identitasnya sendiri itu bukannya tidak bisa berubah. Kesadaran itu dibentuk oleh perspektif-perspektif, yang secara perlahan berubah, dalam cara memandang dunia dan oleh pengalaman historisnya sendiri selain juga oleh aspirasi-aspirasi kolektif suatu bangsa. Tetapi selain itu juga dibentuk dan terus menerus dinyatakan kembali oleh pilihan-pilihan yang dibuatnya dalam interaksinya dengan budaya-budaya lain, dengan sains dan teknologi dan dengan realitas suatu tatanan

³²*Ibid.*, h. 56

³³*Ibid.*

internasional yang di kalangan beberapa bagian besar penduduk dunia dilihat sebagai tidak bermoral dan tidak adil.³⁴

Dari sini timbul pertanyaan yang bersifat reflektif, dari mana kita tahu sesuatu itu merupakan “hak asasi manusia”? Pengakuan hak asasi manusia merupakan akhir sebuah proses pembentukan konsensus dalam sebuah diskursus yang bisa berlangsung lama,³⁵ dan Soetandyo mengatakan bahwa apa yang disebut hak asasi manusia ini adalah produk perubahan yang merefleksikan dinamika sosial-politik, ialah perubahan dalam ihwal hubungan antara suatu institusi kekuasaan dan para subjek yang dikuasai.³⁶

Selanjutnya di manakah letak “aksi unjuk rasa” dalam kerangka “hak-hak asasi manusia”? Konseptualisasi hak asasi manusia, baik substansial maupun prosedural sudah mengalami berbagai perkembangan dengan bermacam penekanannya. Di dunia Barat, pemikiran mengenai hak asasi manusia berawal dari abad ke-17 dengan timbulnya konsep Hukum Alam serta hak-hak alam, sedangkan di Inggris hak-hak asasi manusia sudah mulai dimasalahkan

³⁴Soedjatmoko, *Soedjatmoko dan Keprihatinan Masa Depan*, Yogyakarta, Tiara Wacana Yogya, 1991, h. 16

³⁵Franz Magnis-Siseno, *Loc.Cit.*

³⁶Soetandyo Wignjosoebroto, *Hak-hak Asasi Manusia : Perkembangan Pengertiannya yang Merefleksikan Dinamika Sosial-Politik*, Makalah, Seminar HAM dan Citra Internasional Indonesia, Surabaya, 1 Pebruari 2000, h. 1

pada Zaman Pertengahan.³⁷ John Locke merumuskan hak-hak alam itu ialah hak atas hidup, kebebasan, dan kepemilikan (*life, liberty, and property*) serta pemikiran bahwa penguasa harus memerintah dengan persetujuan rakyat (*Government by Consent*), sedangkan Montesquieu lebih menekankan perlunya pembagian kekuasaan sebagai sarana menjamin hak-hak manusia (*trias politica*), dan Jean-Jacques Rousseau menekankan perlunya kebebasan.³⁸ Dalam deklarasi mengenai Hak Manusia dan Warga Negara 1789 di Prancis (*Declaration des droits de l'homme et du citoyen*) mencanangkan hak atas kebebasan (*liberte*), kesamaan (*egalite*), dan kesetiakawanan (*fraternite*).³⁹ Presiden Amerika Roosevelt (1941) merumuskan *the Four Freedoms* (Empat Kebebasan), yaitu kebebasan berbicara dan menyatakan pendapat (*freedom of speech*), kebebasan beragama (*freedom of religion*), kebebasan dari ketakutan (*freedom from fear*), dan kebebasan dari kemiskinan (*freedom from want*), sikap yang diambil untuk menghadapi Depresi Besar (*the Great Depression*) yang mengakibatkan banyak orang kehilangan pekerjaan dan mengalami kelaparan. Ini yang kemudian terkenal dengan New Deal. Pada tahun 1944 Roosevelt merevisi rumusan hak asasi manusia dengan mengatakan, kita sekarang dengan jelas menyadari fakta

³⁷Miriam Budiardjo, *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat*, Bandung, Mizan, 1998, h. 42

³⁸*Ibid.*, h. 43

³⁹*Ibid.*, h. 44

bahwa tidak akan ada kebebasan bagi manusia tanpa adanya keamanan serta kemandirian ekonomis.⁴⁰ Garis-garis besar pemikiran John Locke, Montequieu, Rousseau, dan Roosevelt ini yang pada akhirnya menjadi acuan dasar hak-hak asasi manusia dalam *Universal Declaration of Human Rights* pada tahun 1948.

Dalam konteks Indonesia, saat ini sudah diundangkan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang diundangkan pada tanggal 23 September 1999 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165). Selain mengakui adanya hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, undang-undang ini juga mencantumkan aturan mengenai kewajiban dasar manusia sebagai aspek penyeimbang terhadap hak asasi dan kebebasan dasar manusia, serta mewajibkan setiap orang yang menjalankan hak dan kebebasannya tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia dalam undang-undang ini meliputi hak untuk hidup, hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan, hak mengembangkan diri, hak memperoleh keadilan, hak atas kebebasan pribadi, hak atas rasa aman, hak atas kesejahteraan, hak wanita, dan hak anak. Diakui pula, pengaturan mengenai hak asasi manusia ditentukan dengan berpedoman pada

⁴⁰*Ibid.*

Deklarasi Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa, Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita, Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-hak Anak, dan berbagai instrumen Internasional lain yang mengatur mengenai hak asasi manusia. Materi undang-undang ini disesuaikan juga dengan kebutuhan hukum masyarakat dan pembangunan hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Hal yang sangat mendasar dalam undang-undang ini ialah undang-undang tentang Hak Asasi Manusia ini merupakan payung dari seluruh peraturan perundang-undangan tentang hak asasi manusia, dan oleh karena itu pelanggaran baik langsung maupun tidak langsung atas hak asasi manusia dikenakan sanksi pidana, perdata, dan atau administratif sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 67, setiap orang yang berada di wilayah Republik Indonesia wajib patuh terhadap peraturan perundang-undangan, hukum tak tertulis, dan hukum Internasional mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh negara Republik Indonesia.

Apabila unjuk rasa didefinisikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh seorang atau lebih untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan, dan sebagainya secara demonstratif di muka umum, seperti yang dirumuskan dalam angka 3 Pasal 1 Undang-undang tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, maka berdasarkan Pasal 25 Undang-undang tentang Hak Asasi Manusia dinyatakan, bahwa setiap orang berhak untuk menyampaikan pendapat di muka

umum, termasuk hak untuk mogok sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang dalam hal ini terutama mengacu kepada Undang-undang tentang Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, dan oleh karena itu aksi unjuk rasa dalam kerangka hak asasi manusia di Indonesia dikelompokkan ke dalam hak atas kebebasan pribadi.

Mengenai semakin meningkatnya aksi unjuk rasa, baik secara kuantitas maupun kualitas pelaksanaannya, Samuel P. Huntington meletakkan efek bola salju atau efek demonstrasi sebagai salah satu dari lima perubahan yang berperan penting dalam melahirkan transisi-transisi demokratisasi gelombang ketiga di negeri-negeri di mana transisi itu terjadi, yang diperkuat oleh sarana komunikasi internasional.⁴¹ Efek bola salju demonstrasi (baca : unjuk rasa) tersebut terhadap demokratisasi digambarkan Samuel P. Huntington, sebagai berikut :

Pertama, efek demonstrasi memperlihatkan kepada para pemimpin dan kelompok-kelompok dalam suatu masyarakat tentang kemampuan para pemimpin dan kelompok-kelompok di dalam masyarakat lain dalam mengakhiri sistem otoriter dan memulai suatu sistem demokratis.

.....
Kedua, efek demonstrasi menunjukkan bagaimana hal itu dapat dilakukan orang-orang pada masyarakat yang mengikuti jejak masyarakat pertama tadi belajar dari dan berupaya meniru teknik-teknik dan metode-metode yang digunakan untuk mewujudkan demokratisasi pada waktu yang lebih dini.⁴²

Meskipun demikian, efek bola salju demonstrasi bukanlah faktor mutlak yang mendesakkan menuju ke demokratisasi, karena untuk menuju demokrasi

⁴¹Samuel P. Huntington, *Op.Cit.*, li. 57

⁴²*Ibid.*, h. 122

dibutuhkan kriteria-kriteria tertentu sebagai prakondisi yang kondusif bagi terciptanya suatu keadaan yang demokratis.

Georg Sorensen mengemukakan adanya empat faktor yang kondusif sebagai prakondisi yang memungkinkan terselenggaranya demokrasi, yaitu : modernisasi dan kemakmuran (*modernization and wealth*) meliputi tingginya tingkat pendidikan dan melek huruf, urbanisasi, dan pengembangan media massa; budaya politik (*political culture*) meliputi sistem nilai dan kepercayaan yang didefinisikan menurut konteks tindak politik; struktur sosial masyarakat (*social structure of society*) yaitu adanya kelas-kelas dan kelompok tertentu yang secara konsisten mendukung ataupun menolak demokrasi; dan faktor-faktor eksternal (*external factor*) seperti ekonomi, politik, ideologi, dan unsur-unsur lain yang terdapat dalam konteks internasional terhadap proses (demokratisasi) yang terjadi.⁴³ Suatu kehidupan demokrasi tanpa ditopang adanya empat faktor yang secara kondusif sebagai prakondisi demokrasi akan sulit dicapai, bahkan dapat dikatakan bahwa demokrasi hanya merupakan suatu utopia karena walau bagaimana pun demokrasi pada dasarnya merupakan pengakuan terhadap konsep pluralisme dunia kehidupan (*life world pluralism*) yang harus dipahami dengan semakin menguatnya kesadaran masyarakat terhadap permainan makna-makna simbolik dalam hidup sehari-hari yang bergerak dalam tatanan relasional, antara

⁴³Georg Sorensen, *Democracy and Democratization : Processes and Prospects in a Changing World*, Oxford, West-View Press, 1993, h. 25-28

sistem dan sikap hidup masyarakat itu sendiri.⁴⁴ Pluralisme dunia kehidupan juga bermakna diterimanya konsep perbedaan pendapat yang didasarkan pada kebebasan dan persamaan (kesetaraan) baik persamaan dalam sumber daya politik maupun persamaan dalam kekuasaan.⁴⁵

Beberapa penelitian sebagaimana dikemukakan oleh Francis Fukuyama menyebutkan bahwa negara yang mempunyai pendapatan perkapita di atas US \$6.000,00 untuk nilai dolar pada tahun 1992 mempunyai kemungkinan tinggi untuk mempertahankan sistem demokrasi yang berkesinambungan (*sustainable democratic system*), dan begitu pula sebaliknya banyak negara yang tidak mampu mempertahankan sistem demokrasinya terutama negara-negara yang pendapatan perkapitanya jauh di bawah itu. Menurut Fukuyama bukannya sistem demokrasinya yang menghasilkan kesejahteraan masyarakat, akan tetapi keberadaan modal sosial dan tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintahnya yang lebih menentukan keberhasilan sebuah negara mencapai kesejahteraannya dibandingkan persoalan apakah pemerintahannya demokratis atau otoriter.⁴⁶

⁴⁴Tommy F. Awuy, "Demokrasi dari Gagasan Interaksi Simbolik", dalam *Tirás*, No. 29, III, 18 Agustus 1997, h. 100

⁴⁵Robert A. Dahl, *Demokrasi Ekonomi : Sebuah Pengantar*, diterjemahkan dari "*A Preface to Economic Democracy*" oleh Ahmad Setiawan Abadi, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1992, h. 3

⁴⁶Minggu Media Indonesia, "*Jualan Francis Fukuyama di Jakarta*", Jakarta, Minggu, 3 Agustus 1997, h. 6

Berkaitan dengan proses-proses demokrasi dan kemungkinan untuk mempertahankan sistem tersebut, maka timbul pertanyaan mendasar yaitu sejauh mana aksi unjuk rasa dapat secara efektif berhasil mencapai tujuannya, karena secara etis-normatif aksi tersebut telah menjadi pola perilaku yang diperbolehkan menurut sistem hukum Indonesia sepanjang dilakukan dalam batas-batas yang diberikan oleh undang-undang.

Mengenai masalah efektivitas aksi unjuk rasa dapat dilihat dari beberapa sudut pandang, karena pada hakikatnya sebagaimana dikemukakan oleh Gabriel A. Almond dikatakannya sebagai bentuk partisipasi politik yang non-konvensional untuk mempengaruhi kehidupan politik dan kebijaksanaan pemerintahan bila bentuk-bentuk aktivitas lain tidak dapat dilakukan secara efektif. Menurut Almond frekuensi penggunaannya berbeda-beda menurut situasi dan masyarakatnya. Dalam beberapa masyarakat jarang terjadi karena sistem politiknya cukup tanggap terhadap kebutuhan dan tuntutan warganegaranya, sebaliknya dalam masyarakat-masyarakat lainnya tindakan-tindakan semacam itu mungkin lebih umum, atau bahkan merupakan alat aktivitas politik yang rutin.⁴⁷

Dalam sejarah perjalanan kebangsaan Indonesia tampak bahwa terjadi pasang surut yang mewarnai perubahan-perubahan konfigurasi politik Nasional, karena pada kenyataannya aksi-aksi tersebut setidaknya-tidaknya telah dua kali mendesak terjadinya pergantian Presiden, yaitu dari Soekarno ke Soeharto

⁴⁷Gabriel A. Almond, *Loc.Cit.*

pada tahun 1966, dan dari Soeharto ke Habibie pada tahun 1998. Hal demikian memang tidak secara eksplisit diatur dalam Konstitusi, akan tetapi secara sosiologis aksi unjuk rasa yang dilakukan secara besar-besaran di kedua peristiwa itu telah memaksa kedua Presiden tersebut untuk turun dari jabatannya. Aksi-aksi serupa juga sering terjadi secara besar-besaran dalam aktivitas lainnya, meskipun tidak seluruhnya memperoleh hasil seperti isu-isu yang dikemukakan, termasuk aksi besar-besaran mahasiswa yang mengepung Istana Negara yang mendesak Presiden Wahid mundur, ternyata tidak membuahkan hasil secara niscaya, meskipun tampak didukung kehadiran Ketua MPR Amien Rais yang datang di tengah-tengah pelaku aksi.⁴⁸ Bahkan aksi-aksi yang mendesak Presiden Wahid mundur mendapatkan perlawanan dari aksi-aksi serupa, sehingga menimbulkan suasana yang pro dan kontra mengenai keberadaan Presiden Abdurrahman Wahid.⁴⁹

Dalam wacana negara hukum dan demokrasi, memang aksi unjuk rasa sudah mendapatkan keabsahannya baik substansial maupun prosedural, akan tetapi harus juga diingat bahwa munculnya aksi tersebut merupakan jalan lain dari proses demokrasi ketika saluran-saluran komunikasi politik konvensional sudah tidak mampu menampung aspirasi yang berkembang dalam wacana publik. Persoalan mendasar yang harus dicermati ialah bagaimana agar aksi

⁴⁸*Kompas*, 13 Maret 2001

⁴⁹*Kompas*, 16 Maret 2001

unjuk rasa tidak menjadi aktivitas yang rutin untuk menuntut terjadinya perubahan, baik politik, hukum, ekonomi, sosial, dan bidang-bidang kehidupan lainnya, karena betapapun rapinya penyelenggaraan aksi unjuk rasa, hal itu tetap merupakan faktor potensial terjadinya kejahatan dalam strata yang lain. Persoalan lainnya ialah seperti terurai dalam awal tulisan ini ialah bagaimana agar aksi unjuk rasa tidak menjadi model yang dibisniskan.

B. Kebijakan Penegakan Hukum yang Berkaitan dengan Penyelenggaraan Aksi Unjuk Rasa

Secara konseptual dan filosofis penegakan hukum bermakna kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah, dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁵⁰ Membicarakan masalah kebijakan penegakan hukum pada hakikatnya berbicara mengenai bagaimana mewujudkan ide-ide serta konsep yang bersifat abstrak, yaitu ide tentang keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan,⁵¹ atau dengan kata lain bagaimana menegakkan ide-ide dan konsep tentang hukum yang masih bersifat abstrak

⁵⁰Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Rajawali, 1983, h. 3

⁵¹Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum : Suatu Tinjauan Sosiologi*, Bandung, Sinar Baru, h. 15

menjadi suatu kenyataan dalam masyarakat, yang oleh Satjipto Rahardjo dikatakan sudah memasuki bidang manajemen.⁵²

Menurut Barda Nawawi Arief yang mendasarkan pendapatnya pada argumentasi M. Cherif Bassiouni, ada tiga tahap dalam proses penegakan hukum, yaitu (1) *tahap kebijakan legislatif/formulatif*, yang merupakan tahap dalam menetapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana dan sanksi apa yang dapat dikenakan. Tahap ini dilakukan oleh pembuat undang-undang; (2) *tahap kebijakan yudikatif/aplikatif*, dalam menerapkan hukum (pidana) oleh badan-badan peradilan; dan (3) *tahap kebijakan eksekutif/administratif* dalam melaksanakan hukum (pidana) oleh aparat pelaksana pidana.⁵³ Pendapat pertama di alenia di atas apabila menggunakan kriteria Barda dapat meliputi ketiga tahap seluruhnya, akan tetapi dalam penulisan ini lebih dititik-beratkan pembahasannya pada tahap yang kedua, yaitu tahap aplikatif, meskipun pembicaraan mengenai tahap ini tidak dapat dilepaskan sama sekali dari dua tahap lainnya. Dalam bagian lain tulisannya, Barda Nawawi Arief mengemukakan pentingnya satu kesatuan kebijakan legislatif yang integral sebagai keseluruhan proses/sistem/kewenangan

⁵²*Ibid.*

⁵³Barda Nawawi Arief, *Beberapa Asepk Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1998, h. 30, lihat pula dalam Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Semarang, Ananta, 1994, h. 3-4

penegakan hukum pidana yang dilihatnya sebagai satu mata rantai proses, meliputi :

- a. penerapan kebijakan/kewenangan “penyidikan”;
- b. penerapan kebijakan/kewenangan “penuntutan”;
- c. penerapan kebijakan/kewenangan “pidana”;
- d. penerapan kebijakan/kewenangan “pelaksanaan/eksekusi pidana”.⁵⁴

Dengan demikian, tahap aplikasi merupakan penerapan kebijakan penyidikan oleh pejabat penyidik yaitu pejabat kepolisian, penerapan kebijakan penuntutan oleh pejabat penuntut umum yaitu pejabat kejaksaan, dan penerapan kebijakan pidana oleh pejabat pemberi keputusan pidana yaitu hakim pengadilan. Berdasarkan uraian ini maka persoalan mendasar dalam penerapan kebijakan penegakan hukum yang ditujukan untuk penanggulangan kejahatan dan terutama penanganan aksi-reaksi unjuk rasa ialah sejauh mana kinerja aparat penegak hukum yang dilakukan oleh pejabat penyidikan, pejabat penuntutan, dan pejabat (hakim) pengadilan dapat mewujudkan ide mengenai keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan sosial yang bersifat abstrak menjadi suatu kenyataan dalam masyarakat untuk menanggulangi kejahatan, khususnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan unjuk rasa.

Ditinjau dari sudut kebijakan legislatif, aksi unjuk rasa telah mendapatkan regulasi dalam bentuk Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998

⁵⁴*Ibid.*, h. 31-31

tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum. Pengundangan ketentuan mengenai kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum merupakan langkah strategis dilihat dari sisi penegakan hukum, karena sejak pengundangan ketentuan tersebut aksi unjuk rasa sudah dikualifikasi sebagai perbuatan hukum, dan para pelaku akan mendapatkan sanksi apabila melakukan tindakan yang bertentangan atau tidak sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang tersebut. Sekurang-kurangnya ada dua pertimbangan sebagai "*legal spirit*" yang mendasari lahirnya Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998, yaitu :

- a. bahwa kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum adalah hak asasi manusia yang dijamin oleh Undang-undang Dasar 1945 dan Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia;
- b. bahwa kemerdekaan setiap warga negara untuk menyampaikan pendapat di muka umum merupakan perwujudan demokrasi dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.⁵⁵

Legal spirit ini memberikan kesan bahwa negara memberikan kesempatan yang cukup luas terhadap perilaku menyampaikan pendapat di muka umum, karena hal itu dikau sebagai hak asasi manusia dan merupakan perwujudan demokrasi, sedangkan pesan yang dapat ditangkap dari undang-undang ini sebagaimana terdapat dalam penjelasan umumnya ialah :

Perwujudan kehendak warga negara secara bebas dalam menyampaikan pikiran secara lisan, tulisan, dan sebagainya harus tetap dipelihara agar

⁵⁵Konsiderans Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998 huruf a dan b. Dalam undang-undang ini terdapat lima point konsiderans, tetapi konsiderans huruf c, d, dan e lebih bersifat teknis perundang-undangan (alasan yuridis).

seluruh tatanan sosial dan kelembagaan baik infrastruktur maupun supra struktur tetap terbebas dari penyimpangan atau pelanggaran hukum yang bertentangan dengan maksud, tujuan, dan arah dari proses keterbukaan dalam pembentukan dan penegakan hukum sehingga tidak menciptakan disintegrasi sosial, tetapi justru harus dapat menjamin rasa aman dalam kehidupan masyarakat.⁵⁶

Apabila menggunakan pendapat Satjipto Rahardjo mengenai penegakan hukum, yaitu konkretisasi dari ide tentang keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan sosial, maka penegakan hukum dalam menangani aksi unjuk rasa yang dalam kriteria Barda dapat diklasifikasikan dalam tahap kebijakan yudikatif/aplikatif, merupakan upaya bagaimana agar nilai-nilai keadilan terutama yang hidup dan berkembang dalam masyarakat dapat diwujudkan dengan memperhatikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dalam wacana demokratisasi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Selain itu harus diperhatikan pula agar penegakan hukum tersebut dapat mencapai adanya kepastian hukum, dan kemanfaatan sosial yang merupakan karakteristik adanya hukum.

Dalam pandangan Soerjono Soekanto, penegakan hukum merupakan penyerasian antara nilai, kaidah, dan pola perilaku masyarakat, sehingga dikatakan bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi apabila ada ketidakserasian antara "tritunggal" tersebut.⁵⁷ Berdasarkan pendapat ini,

⁵⁶Penjelasan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998.

⁵⁷Soerjono Soekanto, *Loc.Cit.*

penegakan hukum dalam menangani aksi unjuk rasa merupakan kegiatan menyasikan antara nilai-nilai hak asasi manusia yaitu kemerdekaan (kebebasan) warga negara untuk menyampaikan pendapat, dan nilai-nilai demokrasi yaitu kerelaan menerima perbedaan pendapat orang lain dari siapa pun berasal. Pada tahap kebijakan legislatif, sejauhmana nilai-nilai hak asasi dan demokrasi ini dirumuskan ke dalam kerangka normatif sehingga dapat menjamin adanya kepastian hukum baik secara prosedural, yaitu bagaimana proses-proses penyampaian pendapat itu dilaksanakan, maupun secara substansial yaitu adanya pengakuan dan perlindungan terhadap individu-individu yang menjalankan hak kebebasannya. Dalam perspektif konsep tentang keadilan harus juga diperhatikan secara normatif agar penyampain kebebasan setiap individu tidak sampai melanggar kebebasan orang lain secara berlebihan. Adil jika setiap orang mampu menerima perbedaan orang lain, tanpa adanya paksaan dari mana pun. Selanjutnya, pada tahap aplikasi ialah sejauh mana nilai-nilai hak asasi manusia dan nilai-nilai demokrasi yang disusun secara normatif dalam perangkat perundang-undangan menjadi pola perilaku dalam masyarakat.

Permasalahan mendasar dalam kebijakan penegakan hukum aplikatif ialah adanya berbagai faktor yang berpengaruh kepada terwujudnya perangkat normatif sebagai produk kebijakan legislatif, yang diindikasikan dengan terjadinya ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang bersimpangsiur, dan pola perilaku tidak terarah yang

mengganggu kedamaian pergaulan hidup.⁵⁸ Soerjono Soekanto mengemukakan adanya lima faktor yang saling berkaitan dengan eratnya, yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri, yang di dalam tulisan ini akan dibatasi pada Undang-undang saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni fihak-fihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.⁵⁹

Dalam konteks penegakan hukum terhadap aksi unjuk rasa, pembicaraan mengenai faktor-faktor ini dapat diuraikan sebagai berikut : *Pertama*, di masa yang lalu (sebelum berlakunya Undang-undang Menyampaikan Pendapat di Muka Umum) diberlakukan dengan “*apa yang dinamakan hukum dan politik perizinan*”⁶⁰ yang dibungkus dengan sekurang-kurangnya tiga perangkat perundang-undangan, yaitu : (1) Undang-undang Nomor 23/PRP/1959 tentang Keadaan Bahaya; (2) Undang-undang Nomor 5/PNPS/1963 tentang Kegiatan Politik; dan (3) Pasal 510 Kitab Undang-undangan Hukum Pidana (KUHP). Substansi ketiga undang-undang ini berkecenderungan membatasi segala bentuk aktivitas yang terutama dapat

⁵⁸*Ibid.*

⁵⁹*Ibid.*

⁶⁰Luhut M.P. Pangaribuan, “*Hukum dan Politik Perizinan di Indonesia*”, dalam *Demokrasi Dalam Pasungan Politik Perizinan di Indonesia*, Penyunting Hairus Salim HS. Dan Angger Jati Wijaya, Forum LSM-LPSM DIY, 1996, h. 23

mengganggu ketertiban umum dan “sarat” dengan muatan politik kenegaraan yang dengan demikian bertentangan dengan jiwa dan semangat “*freedom of expression*” yang merupakan salah satu hak asasi manusia. Kedua, secara sosiologis setiap penegak hukum mempunyai kedudukan (“*status*”) dan peranan (“*rule*”),⁶¹ dan tidak mustahil antara pelbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (“*status conflict*” dan “*conflict of roles*”) karena sangat mungkin terjadi kesenjangan yang tajam antara status sosial penegak hukum dengan peranan (yang diartikan sebagai hak dan kewajiban) yang dijalankan.⁶² Ketiga, tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar, yang meliputi antara lain manusia (sumber daya manusia) yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya.⁶³ Keempat, penegakan hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai perdamaian di dalam masyarakat, dan oleh karena itu masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Persepsi masyarakat mengenai hukum, baik terhadap struktur maupun substansi hukum sangat berpengaruh kepada proses penegakan hukum.

⁶¹Soejono Soekanto, *Op.Cit.*, h. 13

⁶²Menurut Soerjono Soekanto, peranan penegak hukum dijabarkan ke dalam unsur-unsur : (1) peranan yang idel (“*ideal role*”); (2) peranan yang seharusnya (“*expected role*”); (3) peranan yang dianggap oleh diri sendiri (“*perceived role*”); (4) peranan yang sebenarnya dilakukan (“*actual role*”). Peranan yang ideal dan yang seharusnya datang dari pihak lain, sedangkan peranan yang dianggap oleh diri sendiri serta peranan yang sebenarnya dilakukan berasal dari diri pribadi.

⁶³*Ibid.*, h. 27

Persepsi masyarakat bahwa harapan-harapan yang tertuju pada peranan aktual penegak hukum menjadi terlalu banyak sehingga mungkin mengakibatkan terjadinya kebingungan pada diri penegak hukum, oleh karena terjadi pelbagai konflik dalam dirinya, meskipun hal demikian juga dapat berdampak positif ketika penegak hukum senantiasa merasa bahwa perilakunya diperhatikan oleh masyarakat. Sebaliknya, persepsi masyarakat terhadap penerapan perundang-undangan dapat ditafsirkan terlalu luas atau sempit akibat dari persepsi yang berlebihan terhadap hukum yang dilihat sebagai penegak hukum (struktur).⁶⁴

Kelima, kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrem yang harus diserasikan. Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, pasangan nilai yang berperan dalam hukum, yaitu : (1) Nilai ketertiban dan nilai ketenteraman; (2) Nilai jasmaniah/kebendaan dan nilai rohaniah/keahlakan; dan (3) Nilai kelanggengan/konservatisme dan nilai kebaruan/inovativisme.⁶⁵

Kelima faktor sebagaimana dikemukakan Soerjono Soekanto saling terkait satu sama lain pada dasarnya menghasilkan "*out put*" penegakan hukum

⁶⁴*Ibid.*, h. 33-41

⁶⁵*Ibid.*, h. 45-46

yang berkarakter, berbeda antara kasus yang satu dengan lainnya. Dalam kasus aksi unjuk rasa, timbul pertanyaan apakah yang menjadi urgensi sehingga diperlukan suatu penanganan yang bersifat khas. Kebijakan penegakan hukum terhadap aksi unjuk rasa (terutama pada tahap aplikatif) menyangkut cara bagaimana hukum itu ditegakkan, dan menurut Sudarto ini merupakan masalah pemilihan sarana apa yang dipandang paling efektif dan bermanfaat untuk mencapai tujuan.⁶⁶ Kemudian apakah relevansi aksi unjuk rasa dengan problema kejahatan yang menjadi fokus kebijakan penegakan hukum, dan apakah aksi unjuk rasa dalam tradisi kriminologi sudah dapat dikualifikasi sebagai kejahatan, dan bagaimana apabila menggunakan ukuran-ukuran normatif? Pertanyaan ini perlu dikemukakan, karena selalu terdapat keterkaitan antara kebijakan legislatif (dilihat dari proses-proses pembuatan perundang-undangan) dan kebijakan aplikatif (dilihat dari proses-proses bekerjanya hukum dalam msyarakat).

Sebagaimana diuraikan di muka, pada tahap kebijakan legislatif aksi unjuk rasa telah diregulasi berdasarkan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998 Tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum. Tidak satu pun pasal dalam undang-undang ini yang menyatakan bahwa aksi unjuk rasa merupakan suatu kejahatan, bahkan dinyatakan bahwa aksi ini merupakan hak asasi manusia dan sebagai perwujudan demokrasi, akan tetapi patut "*ditelisik*" latar belakang kelahiran undang-undang ini. Kelahiran Undang-undang Nomor 9

⁶⁶Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung, Alumni, 1986, h. 106

Tahun 1998 tidak dapat dipisahkan sama sekali dengan keberadaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) Nomor 2 Tahun 1998 Tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, berlaku pada tanggal 24 Juli 1998, yang kemudian dicabut dengan PERPU Nomor 3 Tahun 1998 tanggal 28 September 1998. PERPU Nomor 2 Tahun 1998 ditolak oleh sebagian besar warga masyarakat dan para wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Menurut Abdul Hakim G. Nusantara :

Sebagian besar warga masyarakat berpendapat, bahwa pemerintah tidak mempunyai alasan yang tepat dan sah untuk mengatur hak atas kebebasan berpendapat yang merupakan kebebasan dasar itu dengan sebutan Perpu. Membiarkan pemerintah mengeluarkan Perpu tersebut sama halnya dengan membiarkan negara dalam keadaan *de facto* darurat, yang berarti membuka jalan bagi kesewenang-wenangan negara. Lebih jauh substansi dari Perpu tersebut bersifat sangat membatasi kebebasan menyatakan pendapat dan karena itu berlawanan dengan semangat dan arah reformasi politik.⁶⁷

Pencabutan PERPU Nomor 2 Tahun 1998 mengakhiri polemik yang berkepanjangan, karena latar belakang pemberlakuan PERPU ini sejak awal sudah menimbulkan pro dan kontra. Penolakan terhadap PERPU ini tidak hanya menyangkut aspek prosedural, akan tetapi juga menyangkut masalah-masalah yang bersifat substansial. Penolakan terhadap aspek prosedural dapat digambarkan sebagai berikut : *Pertama*, alasan-alasan dasar yang dikemukakan dalam menerbitkan PERPU mengabaikan asas-asas universal diberlakukannya hukum yang bersifat darurat, seperti syarat "*adanya kepentingan yang*

⁶⁷ Abdul Hakim G. Nusantara, dalam Budiman Tanurejo, *Op.Cit.*, h. xvi

memaksa”, karena tidak jelas bagian mana yang merupakan *“kegentingan memaksa”* tersebut. Dalam konsiderans PERPU hanya dikatakan,

bahwa pada saat ini sering terjadi gelombang unjuk rasa yang tidak terkendali di berbagai tempat yang sering kali diikuti dengan tindakan perusakan, pembakaran, dan penjarahan, yang menimbulkan kerugian baik materiil maupun immateriil serta mengakibatkan perasaan tidak aman pada masyarakat dan atau membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa dan negara.⁶⁸

Hal ini juga ditegaskan dalam Penjelasan Umum PERPU yang menyatakan :

Penggunaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang untuk mengatur kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan :

- a. Terjadinya gelombang unjuk rasa di pelagai tempat yang sering kali cenderung tidak terkendali disertai dengan tindakan-tindakan yang bersifat melawan hukum berupa pengrusakan, pembakaran, dan penjarahan, yang menimbulkan kerugian baik materiil maupun immateriil serta mengakibatkan perasaan tidak aman dalam masyarakat;
- b. Keadaan tersebut pada butir a mempunyai dampak luas antara lain menurunnya kepercayaan luar negeri terhadap Pemerintah Indonesia di bidang ekonomi, sehingga dapat menghambat pembangunan nasional;
- c. Agenda reformasi pembangunan sangat padat dan harus dilaksanakan dalam waktu relatif singkat, sehingga harus segera diciptakan suasana yang kondusif berupa ketertiban, ketenteraman, dan keamanan tanpa meninggalkan prinsip-prinsip umum demokrasi.⁶⁹

Terjadinya gelombang aksi unjuk rasa yang tidak terkendali dan cenderung diikuti dengan tindakan-tindakan yang bersifat melawan hukum tidaklah cukup menjadi syarat *“kegentingan memaksa”*.Demikian juga menurunnya kepercayaan luar negeri terhadap Pemerintah Indonesia sehingga dapat

⁶⁸Huruf c Konsiderans PERPU Nomor 2 Tahun 1998

⁶⁹Penjelasan Umum PERPU Nomor 2 Tahun 1998.

menghambat pembangunan nasional bukan merupakan alasan yang sangat mendasar berlakunya PERPU. Menurut Aberson Marle Sihalohe, kepentingan memaksa harus dikaitkan dengan keselamatan negara, bukan keselamatan pemerintah semata. Perpu ini menjadi justifikasi jika pemerintah masih menghendaki untuk berkuasa kembali dan mencari dasar untuk bersikap represif.⁷⁰ Di sini harus dapat dibedakan, mana yang mengancam keselamatan negara, dan mana yang mengancam keselamatan pemerintahan yang sedang berkuasa, dan oleh sebab itu jangan dicampuradukkan. *Kedua*, pemberlakuan PERPU mempunyai makna bahwa pembuatan peraturan perundang-undangan ini bersifat sepihak, dalam hal ini hanya dilakukan oleh Presiden, padahal substansi yang diatur merupakan hak asasi yang paling dasar pada diri manusia, dan hal tersebut merupakan hak-hak publik yang seharusnya melibatkan peran serta masyarakat secara luas, termasuk semua komponen masyarakat yang diwakili elit partai yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat. Proses demikian menggambarkan terjadinya paradoks antara sisi-sisi demokrasi, yaitu di satu pihak PERPU ini ingin mengatur aksi unjuk rasa yang merupakan hak-hak demokrasi warga negara, akan tetapi dalam pembuatannya sangat mengabaikan sendi-sendi demokrasi untuk melibatkan peran serta masyarakat, bahkan berkecenderungan memaksakan keberlakuannya.

⁷⁰Budiman Tanurejo, *Op.Cit.*, h. 15

Dua hal pokok perlu dikemukakan dalam konteks pemberdayaan hukum dan demokrasi, yaitu : *pertama*, pembentukan hukum yang obyektif, tidak direayasa oleh badan atau lembaga yang berwenang membentuknya; dan *kedua*, kesadaran, baik kesadaran para penguasa maupun kesadaran masyarakat untuk mematuhi hukum dan prinsip-prinsip demokrasi.⁷¹ Menurut I.S. Susanto, bahwa konsep demokrasi dan hukum saling berhubungan. Supremasi hukum merupakan kondisi yang sangat dibutuhkan dalam negara demokrasi. Demikian ini terlaksana, apabila hukum berisi nilai-nilai dasar demokrasi, seperti *jaminan terhadap keterlibatan warga negara dalam pengambilan keputusan-keputusan politik*, persamaan, kebebasan dan perlindungan serta penghargaan terhadap martabat manusia.⁷² Pengabaian terhadap nilai-nilai dasar demokrasi akan berimplikasi pada pengaburan fungsi primer negara hukum, yaitu *perlindungan, keadilan, dan pembangunan*, yang merupakan *janji hukum, pesan hukum, dan cita-cita* yang tersurat dan tersirat dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, dan sekaligus merupakan "*paradigma*" hukum yang harus digunakan oleh penyelenggara negara.⁷³

⁷¹Soehino, "*Masa Depan Hukum dan Demokrasi Indonesia Menggagas Paradigma Hukum yang Berdaulat*", dalam *Wacana Politik Hukum & Demokrasi Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1999, h. 48

⁷²I.S. Susanto, "*Paradigma Hukum yang Berdaulat*" dalam *Wacana Politik Hukum & Demokrasi Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1999, h. 125

⁷³*Ibid.*, h. 125-127

Sebaliknya, penolakan terhadap aspek substansial meliputi : *Pertama*, pada satu sisi beberapa ketentuan memberikan kebebasan kepada setiap warga negara untuk menyampaikan pendapat di muka umum, akan tetapi di sisi lain pembuat undang-undang menerapkan politik perijinan yang berkecenderungan membatasi aktivitas aksi unjuk rasa dengan cara menetapkan secara ketat prosedur-prosedur perijinan. Meskipun dalam PERPU ini menggunakan istilah “pemberitahuan”, akan tetapi “ujung-ujungnya” kegiatan aksi harus mendapatkan persetujuan tertulis apabila jumlah pesertanya melebihi 50 orang. Sikap ambivalensi demikian mengindikasikan bahwa pembuat undang-undang masih memberikan kebebasan semu dan diliputi kekurangrelaan terhadap praktik-praktik demokrasi. Pada tahap ini pengambil kebijakan masih belum sepenuhnya memahami bahwa secara faktual dan fenomenologis sudah terjadi perubahan yang signifikan menuju demokrasi yang sejati, dan seharusnya ada perubahan perilaku yang mengarah pada muara terserapnya aspirasi kedaulatan rakyat yang sedang berkembang, meskipun juga harus diperhatikan pendapat yang mengatakan bahwa perundang-undangan merupakan suatu faktor yang juga berperan dan cukup penting dalam dinamika masyarakat, dan perannya itu tidak terbatas pada segi pengamanan dari hal-hal yang telah ada dan tumbuh dalam masyarakat, tetapi lebih daripada itu, bahkan merupakan suatu yang menentukan gerak masyarakat, maupun arahnya.⁷⁴ *Kedua*, materi pasal-pasal yang ada dalam

⁷⁴Roeslan Saleh, *Segi Lain Hukum Pidana*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1984, h. 47

PERPU tampak mencampuradukkan antara kegiatan menyampaikan pendapat di muka umum dengan kegiatan pemaparan melalui media massa baik cetak maupun elektronik yang berkonotasi pada upaya campur tangan pemerintah terhadap pers, atau sensor preventif terhadap pers. Kerancuan ini merupakan salah satu bentuk inkonsistensi pengambil kebijakan dalam meregulasi aktivitas aksi unjuk rasa yang lebih mengedepankan kekuatan massa dengan aktivitas penyampaian pendapat melalui pers. Secara keseluruhan, PERPU Nomor 2 Tahun 1998 mempunyai banyak kelemahan sebagaimana uraian di atas, meskipun harus diakui bahwa dengan pengundangan PERPU tersebut sudah merupakan langkah maju terutama dilihat dari keinginan yang kuat dari Pemerintah dalam mengeliminasi ekses-ekses aksi unjuk rasa yang cenderung destruktif. Selain hal itu, PERPU ini juga didasarkan pada empat basis utama, yaitu basis sosio-kultural, basis konstitusional, basis hukum internasional, dan basisi perbandingan hukum, termasuk merujuk Rancangan Deklarasi Universal tentang Kewajiban-kewajiban Umat Manusia (*Universal Declaration of Human Responsibilities*) yang diajukan oleh *The Interaction Council* pada tanggal 1 September 1997 sebagai hasil pertemuan di Wina, Austria tanggal 20-22 April 1997.⁷⁵

⁷⁵Sebagaimana dikemukakan oleh Menteri Kehakiman Profesor Doktor Muladi dalam menyampaikan Keterangan Pemerintah di hadapan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengenai Rancangan Undang-undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum Menjadi Undang-undang tanggal, 11 September 1998

Pencabutan PERPU Nomor 2 Tahun 1998 melalui PERPU Nomor 3 Tahun 1998 sebagaimana diuraikan di muka telah mengakhiri polemik yang berkepanjangan. Selain itu, dengan cara ini memberi peluang diajukannya Rancangan Undang-undang tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, yang kemudian menjadi Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998, diundangkan pada tanggal 26 Oktober 1998 dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 181, serta Penjelasannya dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 3789. Undang-undang tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum merupakan "*epilog*" dari berbagai keinginan Pemerintah Orde Baru yang berkuasa lebih kurang 32 Tahun di Indonesia.⁷⁶ Dalam Rapat Koordinasi Khusus (Rakorsus) Bidang Polkam tanggal 4 Mei 1995 yang membicarakan program legislasi nasional (Prolegnas) dibahas rencana Pemerintah membuat Rancangan Undang-undang tentang Unjuk Rasa.⁷⁷ Pada tanggal 20 Juni 1995, Pemerintah melalui Menteri Kehakiman Oetoyo Oesman mengatakan bahwa Pemerintah secepatnya merampungkan Rancangan Undang-undang tentang Unjuk Rasa.⁷⁸ Sampai

⁷⁶Meskipun Undang-undang tersebut diundangkan pada masa Presiden B.J. Habibie dengan Kabinet Reformasi Pembangunan, namun penulis beranggapan bahwa Habibie merupakan penerus Rezim Orde Baru karena dalam kenyataan politiknya Habibie maju dan dibesarkan dalam Rezim Soeharto sampai pada akhirnya menjadi Presiden menggantikan pendahulunya tanggal 21 Mei 1998.

⁷⁷Budiman Tanuredjo, *Op.Cit.*, h. 1

⁷⁸*Ibid.*, h. 2

dengan berakhirnya Pemerintahan Soeharto (Periode 1993-1998), dan kemudian terpilih kembali pada tanggal 11 Maret 1998, rancangan undang-undang tentang unjuk rasa tersebut belum sempat terpublikasikan wujudnya, dan secara serta merta pada tanggal 24 Juli 1998 Pemerintah mengundang PERPU Nomor 2 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum tanpa melalui proses pengajuan rancangan undang-undang ke Dewan Perwakilan Rakyat, karena memang demikian prosedurnya, ketika kendali pemerintahan telah beralih ke Presiden Prof. Dr. Ing. B.J. Habibie yang menggantikan Presiden Soeharto yang menyatakan berhenti menjadi Presiden pada tanggal 21 Mei 1998. Pemberlakuan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998 dengan PERPU Nomor 3 Tahun 1998 setelah sebelumnya terjadi tolak tarik yang luar biasa baik di kalangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat maupun di masyarakat. Ditinjau dari segi pembuatannya, haruslah dilihat bahwa Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998 merupakan produk pemerintahan Orde Baru, meskipun ada yang mengatakan bahwa Pemerintahan B.J. Habibie merupakan pemerintahan transisi.⁷⁹ Lebih dari pada itu, Dewan Perwakilan Rakyat yang membahasnya pun dibentuk melalui Pemilihan Umum yang kurang "*fair*" dengan pola baku menurut desain hasil rekayasa Pemerintah Orde Baru.

Sebagai undang-undang yang dibuat oleh Pemerintahan yang berparadigma "*represif*" dan cenderung otoriter, meskipun pada pemerintahan

⁷⁹Lihat catatan kaki nomor 76.

ini mungkin sudah terjadi perubahan paradigma, dan sedang melakukan “*trial and error*” atau transisi menuju demokrasi yang cenderung responsif terhadap dinamika perubahan masyarakat, maka secara substansial pada dasarnya undang-undang ini tidak banyak yang berubah dari ide dan konsep yang terdapat dalam PERPU Nomor 2 Tahun 1998, bahkan dapat dikatakan hanya sebagai “*reproduksi*” dari PERPU Nomor 2 Tahun 1998 yang ditolak banyak kalangan.⁸⁰ Apabila dibandingkan dengan PERPU Nomor 2 Tahun 1998, maka yang berbeda dari Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998 ialah : (1) Konsiderans undang-undang lebih bernuansa keadaan moral dan lebih menyentuh masalah yang substansial hak asasi manusia dan demokrasi, serta mencakup landasan filosofis, politik, dan yuridis; (2) Tidak mencantumkan lembaga perijinan atau persetujuan pihak berwenang, tetapi cukup menyampaikan pemberitahuan dalam tenggang waktu selambat-lambatnya tiga kali dua puluh empat jam sebelum kegiatan dimulai (Pasal 10 ayat (3)); (3) Tidak ada pembatasan peserta, akan tetapi diharuskan adanya penanggungjawab antara seorang sampai dengan lima orang untuk setiap seratus orang pelaku atau peserta (Pasal 12 ayat (2)); (4) Adanya kewajiban kepolisian memberikan perlindungan keamanan terhadap pelaku dan bertanggungjawab menyelenggarakan pengamanan dan ketertiban

⁸⁰Budiman Tanuredjo, *Op.Cit.*, h. 47. Hal yang menarik dari prosedur pembahasan peraturan perundang-undang Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998 ialah tidak melalui pembahasan tingkat II sebagaimana layaknya pembahasan suatu peraturan perundang-undangan, melainkan dibahas melalui metode pembahasan singkat (*short cut*) langsung ke Komisi I DPR.

umum sesuai dengan prosedur yang berlaku (Pasal 13 ayat (2) dan (3); (5) Sanksi pidana tidak hanya dapat dijatuhkan kepada peserta atau pelaku (Pasal 15, 16, dan 17), namun juga kepada semua pihak yang dengan kekerasan atau ancaman kekerasan menghalang-halangi hak warga negara untuk menyampaikan pendapat di muka umum yang telah memenuhi ketentuan undang-undang (Pasal 18); dan (6) Tidak dicantumkannya ketentuan mengenai sensor terhadap pers dan media massa.

Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998 merupakan hasil dari pergulatan selama 20 hari setelah PERPU Nomor 2 Tahun 1998 dicabut, akan tetapi apabila dikaitkan dengan pembahasan PERPU Nomor 2 Tahun 1998 sejak diberlakukannya pada tanggal 14 Juli 1998 menelan masa 91 hari, suatu waktu yang relatif sangat singkat. Sebagai hasil kebijakan legislatif yang memformulasi perbuatan yang dapat dikualifikasi menjadi perbuatan menyampaikan kemerdekaan di muka umum yang meliputi (a) unjuk rasa atau demonstrasi; (b) pawai; (c) rapat umum; dan (d) mimbar bebas; tentunya merupakan pijakan dalam melakukan penegakan hukum, sehingga mengenai efektifitasnya akan dapat dilihat dalam realitas penegakan hukum di masa yang akan datang. Di masa yang lalu, yaitu sebelum berlakunya baik PERPU Nomor 2 Tahun 1998 maupun Undang-undang Nomor 9 Tahun 1998, secara prosedural berlaku keanekaragaman dalam menentukan pranata hukum apa yang digunakan dalam

menanggulangi aksi unjuk rasa, sehingga antara kasus yang satu dengan yang lain sering kali menggunakan perangkat hukum yang berbeda.

Beberapa peraturan perundang-undangan yang sering kali digunakan untuk menanggulangi aksi unjuk rasa di antaranya ialah :

Pertama, Undang-undang Nomor 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya.

Undang-undang ini mencabut Undang-undang Keadaan Bahaya Nomor 74 Tahun 1957. Semula Undang-undang ini diberlakukan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU), yang kemudian melalui Undang-undang Nomor 1 Tahun 1961 PERPU ini ditetapkan sebagai Undang-undang. Materi yang diatur dalam Undang-undang ini mencakup aturan yang memberikan kewenangan kepada Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tiga tingkatan, yaitu keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer, atau keadaan perang. Indikator tiap-tiap tingkatan keadaan bahaya tidak secara tegas diatur dalam Undang-undang ini, sehingga pengambilan keputusannya diserahkan sepenuhnya kepada Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang dengan mempertimbangkan :

1. keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
2. timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;

3. hidup Negara dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.⁸¹

Dalam konteks politik perijinan sebagai konsekuensi diberlakukannya Undang-undang tentang Keadaan Bahaya ialah seperti yang dinyatakan oleh Pasal 18, yaitu :

- (1) Penguasa Darurat Sipil berhak mengadakan ketentuan bahwa untuk mengadakan rapat-rapat umum, pertemuan-pertemuan umum dan arak-arakan harus diminta ijin terlebih dahulu. Ijin ini oleh Penguasa Darurat Sipil diberikan penuh dan bersyarat. Yang dimaksud dengan rapat-rapat umum dan pertemuan-pertemuan umum adalah rapat-rapat dan pertemuan-pertemuan yang dapat dikunjungi oleh rakyat umum;
- (2) Penguasa Darurat Sipil berhak membatasi atau melarang memasuki atau memakai gedung-gedung, tempat-tempat kediaman atau lapangan-lapangan untuk beberapa waktu yang tertentu;
- (3) Ketentuan-ketentuan dalam ayat (1) dan (2) pasal ini tidak berlaku untuk peribadatan, pengajian, upacara-upacara agama dan adat dan rapat-rapat Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 18 Undang-undang Keadaan Bahaya ini, Pemerintah baik yang berada di Pusat maupun Daerah diberikan wewenang secera penuh untuk mengambil tindakan yang diperlukan dalam masalah perijinan terhadap kegiatan-kegiatan yang melibatakan masyarakat umum termasuk dapat melakukan pembatasan –pembatasan dan pelarangan memasuki atau menggunakan gedung-gedung, tempat-tempat kediaman, atau lapangan-lapangan untuk beberapa waktu yang tertentu. Ketentuan dalam Pasal 18 ini hanya berlaku apabila Negara dinyatakan dalam keadaan Darurat Sipil, akan

⁸¹Pasal 1 Undang-undang Nomor 23/Prp/1959

tetapi apabila keadaan yang terjadi sebaliknya maka dengan sendirinya ketentuan tersebut tidak berlaku.⁸² Kebijakan demikian mengindikasikan bahwa Pemerintah menempuh upaya preventif dengan memberlakukan "*politik perijinan*" untuk mencegah terjadinya suatu keadaan yang lebih buruk dari pada keadaan Darurat Sipil. Pembatasan terhadap rapat umum, pertemuan umum, dan pembatasan-pembatasan lainnya sebagai tindakan yang sah menurut hukum, meskipun dalam keadaan yang normal tindakan tersebut merupakan tindakan yang bertentangan dengan hukum dan hak asasi manusia, dan oleh sebab itu sangat tidak tepat apabila kebijakan perijinan diterapkan dalam keadaan yang normal.

Kedua, Undang-undang Nomor 5/PNPS/1963 tentang Kegiatan Politik. Sama dengan Undang-undang Nomor 23/Prp/1959, Undang-undang ini merupakan bentuk lain dari proses politik Pemerintahan Regim Soekarno untuk membatasi hak-hak asasi dan hak-hak demokrasi warga negara dengan alasan (*'topeng'*) memberikan bimbingan terhadap kebebasan demokrasi dalam keadaan tertib sipil.⁸³ Undang-undang ini dibuat regim Pemerintahan yang menerapkan sistem politik yang otoritarian yang berkecenderungan membatasi hak-hak asasi dan hak-hak demokrasi warga negara, sehingga kebijakan penegakan hukum (baik formatif maupun aplikatif) yang dijalankan menampilkan wujudnya secara represif. Sebelum menjadi Undang-undang,

⁸²Luhur M.P. Pangaribuan, *Op.Cit.*, h. 27

⁸³Konsiderans Undang-undang Nomor 5/PNPS/1963.

Undang-undang Nomor 5/PNPS/1963 merupakan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1963 yang diberlakukan karena ada hubungannya dengan penyelesaian revolusi, sehingga diperlukan suatu ketentuan yang dapat segera dilaksanakan.⁸⁴

Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai Undang-undang, maka Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1963 tersebut mengalami suatu "*legislative review*" yang digolongkan ke dalam kelompok IIB, yaitu sebagai undang-undang dengan ketentuan bahwa materi Penetapan Presiden ini ditampung atau dijadikan bahan untuk penyusunan undang-undang yang baru. Sejak berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1969, Penetapan Presiden yang berubah menjadi Undang-undang Nomor 5/PNPS/1963 secara formal telah menjadi Undang-undang, dan secara material substansi ketentuan dalam Undang-undang tersebut dijadikan bahan penyusunan Undang-undang yang sesuai dengan tuntutan keadaan. Menurut Luhut M.P. Pangaribuan, sampai saat ini (1995, *penulis*) undang-undang yang dimaksud belum pernah ada sehingga dalam praktek tetap undang-undang ini digunakan sekalipun sesungguhnya secara yuridis tidak sempurna.⁸⁵ Kebijakan demikian mengindikasikan tidak adanya skala prioritas dalam mewujudkan suatu perundang-undangan yang lebih sesuai dengan perkembangan masyarakat, dan terlebih dari itu hal tersebut mendesak dilakukan

⁸⁴Luhut M.P. Pangaribuan, *Op.Cit.*, h. 28

⁸⁵*Ibid.*, h. 30

karena secara logika yuridis ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Nomor 5/PNPS/1963 sudah tidak dapat diberlakukan dengan dasar bahwa paradigma Undang-undang yang menjadi legal spirit Undang-undang ini yaitu ketentuan dalam RESOPIM tentang keamanan dan kegiatan politik serta ketentuan-ketentuan dalam Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Apabila tetap diberlakukan maka terjadi inkonsistensi yang bersifat paradoks antara paradigma yang telah berubah dengan materi batang tubuh undang-undang. Hal ini pun tampak pada ketentuan Pasal 3 Undang-undang Nomor 5/PNPS/1963, yaitu :

Barangsiapa akan mengadakan kegiatan politik yang berupa rapat-rapat/pertemuan-pertemuan atau demonstrasi-demonstrasi, diwajibkan dalam waktu tiga kali dua puluh empat jam sebelumnya memberitahukan hal itu kepada kantor polisi setempat dan Pengurus Front Nasional setempat disertai dengan keterangan-keterangan sejelas-jelasnya tentang tujuan sifat dan cara pelaksanaannya.

Ketentuan dalam Pasal 3 ini sudah tidak relevan dijalankan karena (1) Pengertian kegiatan politik dapat menimbulkan interpretasi secara sepihak oleh Pemerintah, yang berdasarkan Pasal 1 ayat (1) dan (2) dibedakan antara kegiatan politik yang dilakukan oleh masyarakat dan pemerintah; (2) Front Nasional (sebagai organisasi massa) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 1959 tanggal 31 Desember 1959 telah dibubarkan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 214 Tahun 1966 juncto Undang-undang Nomor 25 Tahun 1968. Dengan dibubarkannya Front Nasional maka kewenangan dua instansi yaitu

"Kantor Polisi dan Pengurus Front Nasional" (yang berarti tidak boleh sendiri-sendiri) secara yuridis terhitung sejak terbitnya Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 1966 tanggal 23 September 1966, sudah tidak dapat diterapkan, sehingga sebagai konsekuensi dibubarkannya Lembaga Front Nasional dengan sendirinya Undang-undang Nomor 5/PNPS/1963 menjadi tidak efektif berlakunya.

Ketiga, Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi, yang berlakunya sudah dicabut dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 1999 tanggal 19 Mei 1999. Di masa yang lalu Undang-undang ini sangat ditakuti dan sekaligus sangat dibenci oleh sebagian besar warga masyarakat, terutama oleh aktivis aksi unjuk rasa. Ketakutan dan kebencian tersebut sangat beralasan karena Undang-undang ini memiliki pasal-pasal yang elastis, sehingga elastisitas pasal-pasal itu dapat menjerat berbagai aktivitas yang dinilai (secara sepihak) memusuhi Pemerintah, apalagi terbukti akan "mengancam" soliditas Pemerintahan yang sah. Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 berproses dari Penetapan Presiden produk Pemerintahan Soekarno (Orde Lama) yang diterbitkan untuk mengamankan revolusi yang "belum selesai";⁸⁶ yang kemudian ditingkatkan statusnya menjadi Undang-undang pada masa Pemerintahan Soeharto (Orde Baru) melalui pengundangan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1969. Undang-undang tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi ini dikategorikan dalam kelompok IIA, dan materi Penetapan

⁸⁶Andi Hamzah, *Hukum Pidana Politik*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1987, h. 14

Presiden tersebut disalin secara keseluruhan dalam Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963. Ditinjau dari segi substansi yang diatur, perumusan Undang-undang ini bersifat meluas dan serba meliputi (*"all embracing"* dan *"multi purpose act"*).⁸⁷ Loebby Loqman memberikan contoh mengenai luasnya perumusan subversi seperti dikatakannya :

Luasnya pengertian subversi yang ditafsirkan dari Undang-undang No. 11/PNPS/1963 sampai terjadi kasus penahanan serta tuduhan terhadap delik subversi bagi sekelompok pemusik yang dianggap merongrong kewibawaan Pemerintah, di samping kasus lain di mana seorang pemuda di Medan dibawa ke Jakarta untuk diadili perkara subversi karena sempat berkelahi dengan seorang oknum angkatan bersenjata gara-gara seorang wanita.⁸⁸

Makna yang dapat diambil dari contoh ini adalah apabila Undang-undang ini dapat diberlakukan terhadap seorang pemusik yang melantunkan lagu-lagunya, dan juga seorang pemuda yang berkelahi dengan seorang oknum militer gara-gara seorang wanita, maka dapat pula diprediksikan bahwa untuk suatu perbuatan yang lebih dari itu kadar politiknya sangat mungkin akan menggunakan *"instrumen politik"* Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963. Berlakunya undang-undang yang bersifat darurat seperti Undang-undang ini dalam suatu suasana yang serba normal dapat diimplikasikan pada tindakan yang kontra produktif, karena akan menghambat kehendak masyarakat yang demokratis. Ekspresi-ekspresi masyarakat dalam kerangka partisipasi warga

⁸⁷*Ibid.*, h. 19

⁸⁸Loebby Loqman, *Delik Politik di Indonesia*, Jakarta, IND-HILL-CO, 1993, h. 40

bangsa untuk mengontrol pemerintah agar terciptanya pemerintahan yang bersih dan tidak korupsi dinilai sebagai kegiatan politik yang merongrong wibawa pemerintah, dan tindakan-tindakan demikian akan ditumbangkan secara represif dengan menggunakan Undang-undang tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi, termasuk ekspresi-ekspresi dalam bentuk aksi unjuk rasa. Memberlakukan ketentuan Undang-undang itu sama dengan membunuh benih-benih demokrasi dan membiarkan terjadinya praktik-praktik “kotor” dalam Pemerintah, dan lambat laun terakumulasi dalam bentuk ketidakpuasan publik terhadap berjalannya roda pemerintahan dan hal ini merupakan pendulum jatuhnya pemerintahan, sekuat apapun legitimasi pemerintahan itu. Haruslah diingat bahwa secara “*sui generis*”, hukum adalah “hukum dalam konteks”, atau dengan kata lain, hukum itu mempunyai “habitatnya” sendiri.⁸⁹ Berdasarkan acuan ini maka ketika telah terjadi suatu perubahan dalam tatanan kemasyarakatan sudah sewajarnya apabila diikuti dengan perubahan-perubahan hukumnya. Dalam kerangka berfikir demikian, dikaitkan dengan kebijakan penegakan hukum, terutama dalam wacana kebijakan formulatif, Satjipto Rahardjo mengemukakan :

Apabila hukum dan politik kriminal ingin memberikan kontribusi yang besar, maka suasana dan lingkungan perubahan tersebut sama sekali tak dapat diabaikan. Politik kriminal itu kapanpun akan selalu *social-based* atau *community-based* dan oleh karena itu merupakan kebijakan yang bersifat

⁸⁹Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Penanggulangan Kejahatan Politik*, Makalah Seminar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1999, h. 7

historis. Politik kriminal yang a-historis adalah suatu kegagalan sejak awal.⁹⁰

Satjipto Rahardjo mengemukakan hal itu didasarkan pada suatu kenyataan bahwa di masa yang lalu dominasi negara melalui pemerintah dirasakan cukup luar biasa. Pemerintah sudah menjadi kekuasaan yang *hegemonial* atau "*all-embracing*", sedangkan saat ini aura perubahan mengarah ke dalam cita-cita membangun "*masyarakat kewargaan*" atau "*civil society*", yang intinya adalah pemberdayaan atau memperkuat sektor *masyarakat* berhadapan dengan *negara*.⁹¹ Dengan dicabutnya Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 berdasarkan Undang-undang Nomor 26 Tahun 1999, sebenarnya pengambil kebijakan hukum telah mempertimbangkan aspek-aspek mendasar perubahan hukum, yaitu perubahan kontekstual masyarakat itu sendiri, meskipun untuk sampai pada fase pencabutannya membutuhkan dimensi waktu dan biaya yang cukup besar dan memerlukan desakan-desakan yang begitu kuat.

Keempat, selain menggunakan ketiga perangkat peraturan perundang-undangan sebagaimana dijelaskan terdahulu, pengambil kebijakan menggunakan beberapa pasal dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP),⁹²

⁹⁰*Ibid.*, h. 3

⁹¹*Ibid.*

⁹²KUHP yang sekarang berlaku ialah "*Wetboek van Strafrecht Voor Nederlandsch Indie*" (W.v.S. v.N.I.), dimuat dalam Lembaran Negara Hindia Belanda 1915 Nomor 732 yang berlaku mulai 1 Januari 1918, dan selanjutnya telah mengalami beberapa perubahan berdasar Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946.

meskipun Kitab Undang-undang ini merupakan produk Pemerintah Kolonial Belanda di Indonesia yang secara politik melakukan kebijakan yang anti kemerdekaan (kebebasan). Beberapa ketentuan dalam KUHP tersebut dapat diklasifikasikan menjadi tidak kelompok, yaitu (1) digunakan dalam konteks politik perijinan; (2) ditujukan terhadap materi aksi unjuk rasa; dan (3) digunakan apabila terjadi "*ekses-ekses negatif*" atau tindakan lain di luar tujuan utama aksi unjuk rasa. Dalam konteks politik perijinan, Pasal 510 KUHP menyatakan :

(1) Diancam dengan pidana denda paling banyak tiga ratus tujuh puluh lima rupiah, barang siapa tanpa ijin kepala polisi atau pejabat lain yang ditunjuk untuk itu;

ke-1 : mengadakan pesta atau keramaian untuk umum;

ke-2 : mengadakan arak-arakan untuk umum.

(2) Jika arak-arakan diadakan untuk menyatakan keinginan-keinginan secara menakjubkan, yang bersalah diancam dengan pidana kurungan paling lama dua minggu atau pidana denda paling banyak duaratus ribu duaratus limapuluh rupiah.

Pasal 510 KUHP ini memuat norma yang mewajibkan kepada setiap orang yang mengadakan pesta, keramaian umum, dan arak-arakan umum untuk memperoleh ijin dari pejabat kepolisian atau pejabat lain yang berwenang di suatu wilayah, atau dengan kata lain ketentuan ini melarang setiap orang mengadakan pesta, keramaian umum, dan arak-arakan umum tanpa adanya ijin dari pejabat yang berwenang di wilayahnya. Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dikenai dengan sanksi pidana, baik denda maupun kurungan, akan tetapi untuk sampai pada penjatuhan pidana ialah bergantung kepada pembuktian seluruh unsur-

unsur tindak pidana sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 510 KUHP, dan hal tersebut merupakan persoalan teknis peradilan oleh berbagai perangkat sistem peradilan pidana (SPP). Secara teoretis dan politis, Pasal 510 KUHP dapat digunakan oleh pemegang kekuasaan melalui “tangan-tangan” aparat penegak hukum untuk melarang segala macam aktivitas yang diduga dapat menimbulkan *instabilitas* baik keamanan maupun politik dengan menerapkan persyaratan-persyaratan yang rumit, terutama terhadap lawan-lawan politiknya. Ditinjau dari segi hukum administrasi, menentukan suatu persyaratan untuk memperoleh ijin memang merupakan kewenangan pejabat administrasi negara. Mengenai masalah perijinan ini Prajudi Atmosudirdjo mengatakan bahwa ijin merupakan salah satu bentuk “*penetapan*” (*beschikking*), yaitu perbuatan hukum sepihak yang bersifat administrasi negara dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (negara) yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu.⁹³

Secara spesifik, ijin (*Vergunning*) merupakan *dispensasi* dari suatu larangan oleh undang-undang, dan untuk memperoleh ijin ditentukan perincian dari syarat-syarat, kriteria, dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan kepada pejabat administrasi negara yang bersangkutan. Dikatakan oleh Prajudi Atmosudirdjo sebagai berikut :

⁹³Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1994, h. 94

Jenis penetapan-penetapan ini timbul dari strategi dan teknik yang dipergunakan oleh Pemerintah untuk menguasai atau mengendalikan berbagai keadaan, yakni dengan *melarang* tanpa ijin tertulis untuk melakukan kegiatan-kegiatan apa pun yang hendak diatur atau dikendalikan oleh Pemerintah.

Dengan perkataan lain, melalui sistem perijinan tersebut pihak penguasa melakukan campur tangan ke dalam atau atas proses jalannya kegiatan-kegiatan masyarakat yang tertentu.⁹⁴

Philipus M. Hadjon mengoreksi pendapat Prajudi yang mengatakan bahwa ijin atau vergunning adalah “dispensasi dari suatu larangan”. Menurut Philipus pendapat demikian jumbuh (rancu) karena dispensasi beranjak dari ketentuan yang pada dasarnya “melarang” suatu perbuatan, sebaliknya “ijin” beranjak dari ketentuan yang pada dasarnya tidak melarang suatu perbuatan tetapi untuk dapat melakukannya disyaratkan prosedur tertentu harus dilalui. Keputusan pemberian ijin merupakan *keputusan deklaratif*, sedangkan keputusan dispensasi merupakan *keputusan konstitutif*.⁹⁵ Meskipun ada perbedaan antara Philipus dengan Prajudi mengenai pengertian ijin dan dispensasi, akan tetapi hakikat sistem perijinan baik ijin maupun dispensasi merupakan kata lain dari bentuk campur tangan Pemerintah terhadap segala aktivitas kemasyarakatan tertentu, sehingga Pasal 510 KUHP merupakan instrumen pengendali kegiatan kemasyarakatan termasuk aksi unjuk rasa.

⁹⁴*Ibid.*, h. 96

⁹⁵Philipus M. Hadjon, *Pengertian-pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Surabaya, Djumali, 1987, h. 38

Apabila Pasal 510 KUHP digunakan dalam politik (kebijakan) perijinan, maka ketentuan-ketentuan dalam KUHP yang mungkin dapat diterapkan pada kasus-kasus unjuk rasa yang berkaitan dengan materi aksi unjuk rasa, misalnya :

- a. *Pasal 154* (di muka umum menyatakan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap Pemerintah Negara Indonesia);
- b. *Pasal 154a* (menodai Bendera Kebangsaan Republik Indonesia dan Lambang Negara Republik Indonesia);
- c. *Pasal 155 ayat (1)* (menyiarkan, mempertunjukkan atau menempelkan di muka umum, tulisan atau lukisan yang mengandung pernyataan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap Pemerintah Indonesia, dengan maksud supaya isinya diketahui atau lebih diketahui oleh umum);
- d. *Pasal 155 ayat (2)* (melakukan kejahatan tersebut pada waktu menjalankan pekerjaannya dan pada saat itu belum lewat lima tahun sejak pembedaannya menjadi tetap karena melakukan kejahatan semacam itu juga);
- e. *Pasal 156* (menyatakan rasa permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap suatu atau beberapa golongan rakyat Indonesia di muka umum);
- f. *Pasal 156a* (di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan : a. yang bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia, b. dengan maksud agar orang tidak menganut agama apa pun juga yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa);

- g. *Pasal 157 ayat (1)* menyiarkan, mempertunjukkan atau menempelkan di muka umum tulisan atau lukisan, yang isinya mengandung pernyataan rasa permusuhan, kebencian atau penghinaan di antara atau terhadap golongan-golongan rakyat Indonesia, dengan maksud supaya isinya diketahui atau lebih diketahui oleh umum);
- h. *Pasal 157 ayat (2)* (melakukan kejahatan tersebut pada waktu menjalankan pekerjaannya dan pada saat itu belum lewat lima tahun sejak pembedaannya menjadi tetap karena kejahatan semacam itu juga).

Selain dari pasal-pasal tersebut, maka pasal-pasal yang berkaitan dengan kejahatan terhadap penguasa umum dan penghinaan juga dapat diterapkan terhadap pelaku aksi unjuk rasa, seperti :

- a. *Pasal 207* (dengan sengaja di muka umum, dengan lisan atau dengan tulisan, menghina suatu penguasa atau badan umum yang ada di Indonesia);
- b. *Pasal 208 ayat (1)* (menyiarkan, mempertunjukkan atau menempelkan di muka umum suatu tulisan atau lukisan yang isinya menghina suatu penguasa atau badan umum yang ada di Indonesia dengan maksud supaya isi yang menghina itu diketahui atau lebih diketahui oleh umum);
- c. *Pasal 208 ayat (2)* (melakukan kejahatan tersebut dalam pekerjaannya dan pada waktu itu belum lewat dua tahun sejak adanya pembedaan yang menjadi tetap karena kejahatan semacam itu juga);

- d. *Pasal 310 ayat (1)* (dengan sengaja menyerang kehormatan atau nama baik seseorang dengan menuduhkan sesuatu hal, dengan maksud yang jelas agar hal itu diketahui umum); dan
- e. *Pasal 310 ayat (2)* (bentuk pencemaran secara tertulis).

Selanjutnya, apabila aksi unjuk rasa yang dilakukan juga diikuti dengan perbuatan atau tindakan-tindakan lain, maka ketentuan-ketentuan berikut dapat diterapkan kepada pelaku aksi, meskipun pasal-pasal ini berlaku umum tidak hanya terhadap pelaku aksi unjuk rasa, misalnya :

- a. *Pasal 170 ayat (1)* (secara terang-terangan dan secara bersama-sama menggunakan kekerasan terhadap orang atau barang);
- b. *Pasal 170 ayat (2)* (ke-1 : bila kekerasan itu mengakibatkan luka-luka; ke-2 : bila kekerasan itu mengakibatkan luka berat; ke-3 : bila kekerasan itu mengakibatkan kematian);
- c. *Pasal 211* (dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan memaksakan seorang pejabat untuk melakukan perbuatan jabatan atau untuk tidak melakukan perbuatan jabatan yang sah);
- d. *Pasal 212* (dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan melawan seorang pejabat yang sedang menjalankan tugas yang sah, atau orang waktu itu menurut kewajiban undang-undang atau atas permintaan pejabat yang bersangkutan sedang membantunya);

- e. *Pasal 213* (terkait dengan *Pasal 211* dan *212*); *Pasal 214 ayat (1) dan (2)* (paksaan atau perlawanan tersebut dalam *Pasal 211* dan *212*, bila dilakukan oleh dua orang atau lebih secara bersama-sama);
- f. *Pasal 216 ayat (1)* (dengan sengaja tidak menuruti perintah atau permintaan yang dilakukan menurut undang-undang oleh pejabat yang tugasnya mengawasi sesuatu, atau oleh pejabat yang tugasnya atau diberi kuasa untuk mengusut atau memeriksa tindak pidana, demikian pula barang siapa dengan sengaja mencegah, menghalang-halangi atau menggagalkan tindakan guna menjalankan ketentuan undang-undang yang dilakukan oleh pejabat tersebut);
- g. *Pasal 217* (membuat huru-hura dalam sidang pengadilan atau di tempat di mana seorang pejabat sedang menjalankan tugasnya yang sah di muka umum, dan tidak pergi sesudah diperintahkan oleh atau atas nama penguasa yang berwenang);
- h. *Pasal 218* (barang siapa pada waktu rakyat datang berkerumun dengan sengaja tidak pergi dengan segera sesudah diperintahkan tiga kali oleh atau atas nama penguasa yang berwenang);
- i. *Pasal 223* (dengan sengaja melepaskan orang atau menolong orang ketika meloloskan dirinya yang ditahan atas perintah penguasa umum, atas putusan atau ketetapan hakim);
- j. *Pasal 233* (dengan sengaja menghancurkan, merusak, membuat tak dapat dipakai, menghilangkan barang-barang yang digunakan untuk meyakinkan

atau membuktikan sesuatu di muka penguasa yang berwenang, akta-akta, surat-surat atau daftar-daftar yang atas perintah umum, terus menerus atau untuk sementara disimpan, atau diserahkan kepada seorang pejabat, ataupun kepada orang lain untuk kepentingan umum);

- k. *Pasal 336 ayat (1)* (mengancam dengan kekerasan terhadap orang atau barang di muka umum dengan tenaga bersama; mengancam dengan suatu kejahatan yang menimbulkan bahaya umum bagi keamanan orang atau barang; mengancam dengan perkosaan atau perbuatan yang melanggar kesusilaan; mengancam dengan suatu kejahatan terhadap nyawa; mengancam dengan penganiayaan berat atau dengan pembakaran); dan
- l. *Pasal 406 ayat (1)* (dengan sengaja dan secara melawan hukum menghancurkan, merusak, membuat tak dapat dipakai atau menghilangkan barang-barang sesuatu yang seluruhnya atau sebagian milik orang lain).

Berbagai ketentuan hukum pidana sebagaimana telah diuraikan sangat mungkin diterapkan sebagai alternatif pilihan terhadap para pelaku aksi unjuk rasa, akan tetapi kasus per kasus bergantung pada pilihan yang dijatuhkan oleh aparat penegak hukum. Dalam tesis ini tidak akan disinggung secara mendalam teknis-yuridis pembuktian unsur-unsur pasal di pengadilan. Di sini hanya digambarkan bahwa para pelaku unjuk rasa yang bersifat massal sangat mungkin melakukan tindakan-tindakan yang dapat dikualifikasi sebagaimana dirumuskan dalam pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Meskipun

demikian pasal-pasal ini tidak merepresentasikan aspek-aspek yang mungkin timbul dari perilaku aksi unjuk rasa, dan oleh karena itu berbagai ketentuan pidana yang bertebaran dalam sejumlah peraturan perundang-undangan baik di dalam maupun yang tersebar di luar KUHP potensial digunakan secara komprehensif dalam menanggulangi semakin merebaknya aksi unjuk rasa termasuk tindakan-tindakan lain yang menyertainya.

C. Kebijakan Diskresi dalam Penegakan Hukum

Dalam perspektif Hukum Administrasi, diskresi diartikan sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan daripada pejabat Administrasi Negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapatnya sendiri.⁹⁶ Diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas untuk mengatur kasus posisi dalam praktik kehidupan sehari-hari.⁹⁷ Diskresi didasarkan pada asas "*freies ermessen*", yaitu kebebasan bertindak dari pejabat pemerintahan yang dimaksudkan untuk mengisi kekosongan wilayah yang tidak tersentuh oleh pemberlakuan asas legalitas. Apabila kewenangan bertindak yang diberikan kepada organ dalam sistem peradilan (pidana) diasumsikan sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, maka diskresi oleh aparat penegak hukum merupakan upaya untuk menerapkan undang-undang dalam pengertian "*konkretisasi*" dari

⁹⁶Prajudi Atmosudirdjo, *Op.Cit.*, h. 82

⁹⁷*Ibid.*

peraturan perundang-undangan yang bersifat abstrak, karena baik dari segi prosedur-prosedur (proses) maupun dari segi isinya (substansi) tidak mungkin ada undang-undang yang dapat menjangkau seluruh aspek kehidupan kemasyarakatan. Dari segi isinya menurut Philipus M. Hadjon, undang-undang sifatnya “umum” dan sifat itu menandai dengan ciri-ciri “impersonal” dan “abstrak”; adalah tugas pemerintah untuk menerapkan undang-undana dalam situasi yang konkret.⁹⁸ Selain itu Prajudi Atmosudirdjo mengatakan bahwa pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan “tidak ada peraturannya”, dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridikitas dan asas legalitas.⁹⁹ Inilah yang oleh Prajudi disebut sebagai asas diskresi (*discretie, freies Ermessen*) yang harus diperhatikan dalam pengambilan keputusan Administrasi, meskipun Prajudi mengatakan hal ini dalam konteks bahwa semua keputusan yang diambil pada dasarnya harus atas permintaan tertulis, baik dari instansi maupun perorangan. Dikatakannya, keputusan tanpa adanya suatu (surat) permintaan adalah batal karena hukum.¹⁰⁰ Menurut Prajudi Atmosudirdjo, penggunaan wewenang publik yang berupa pengambilan

⁹⁸Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, h. 185-186

⁹⁹Prajudi Atmosudirdjo, *Op.Cit.*, h. 89. Asas Yuridikitas (*rechtmatigheid*) ialah keputusan pemerintahan maupun administratif tidak boleh melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), sedangkan asas legalitas (*wetmatigheid*) ialah keputusan harus diambil berdasarkan suatu ketentuan undang-undang.

¹⁰⁰*Ibid.*

keputusan administratif wajib mengikuti aturan-aturan Hukum Administrasi agar tidak terjadi penyalahgunaan, oleh karena wewenang publik tersebut terdiri atas dua kekuasaan yang luar biasa, yang tidak dapat dilawan dengan jalan biasa, yaitu :

- (1) *wewenang prealabel*, yang merupakan wewenang melaksanakan keputusan-keputusan yang diambil tanpa meminta persetujuan terlebih dahulu dari instansi atau seorang perorangan yang manapun;
- (2) *wewenang ex officio*, artinya semua keputusan yang diambil karena jabatan (apalagi berdasarkan sumpah jabatan) tidak dapat dilawan oleh siapa pun yang berani melawan dikenakan sanksi pidana (misalnya : Pasal 160, 161, 211, 212, 216 KUHP).¹⁰¹

Dalam perspektif yang lain, Satjipto Rahardjo juntru menempatkan diskresi sebagai suatu rejim berhadap-hadapan dengan rejim hukum.¹⁰²

Tegangan antara rejim hukum dan rejim diskresi para penegak hukum mencerminkan tegangan yang selalu ada antara hak-hak asasi dan hak-hak pemilikan (*property right*), antara perlindungan terhadap kemerdekaan individu dengan perlindungan terhadap suatu tatanan sosial yang ada. Dalam suatu kerangka tertentu, dikotomi antara hukum dan ketertiban akan selalu ada. Pandangan Satjipto Rahardjo ini didasarkan pada pendapat Chambliss dan Seidman,¹⁰³ yang mengatakan bahwa suatu masyarakat yang secara murni diatur oleh hukum adalah suatu ideal yang tidak dapat dicapai. Keadaan atau ideal yang

¹⁰¹*Ibid.*, h. 88

¹⁰²Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, h. 65

¹⁰³*Ibid.*

demikian itu sama tidak mungkinnya dengan suatu masyarakat yang didasarkan semata-mata pada kebebasan, kelonggaran, atau diskresi yang dipunyai oleh para penegak hukum.¹⁰⁴

Dalam wilayah yang lebih teknis, diskresi diartikan sebagai: "*free to make a choice among possible courses of action or inaction*";¹⁰⁵ dan lebih spesifik lagi Kunarto mengatakan bahwa diskresi merupakan kewenangan untuk tidak melakukan tindakan hukum, walaupun terjadi pelanggaran hukum demi terselenggaranya Kamtibmas (keamanan dan ketertiban masyarakat, pen) yang mantap.¹⁰⁶ Dalam hal ini Samuel Walker mengatakan :

The key element of the definition of discretion are (1) a criminal justice official (2) acting in an official capacity who (3) makes a decision on the basis of individual judgement.

The official's decision affect the life or liberty of a citizen¹⁰⁷

Berdasarkan berbagai pandangan mengenai diskresi sebagaimana telah diuraikan, baik dari segi hukum administrasi, dari pandangan sosiologi hukum, maupun dari segi kewenangan pengambilan keputusan, maka dapat dikatakan bahwa : *Pertama*, diskresi merupakan kewenangan yang diberikan kepada

¹⁰⁴*Ibid.*

¹⁰⁵Samuel Walker, *The Police in America : An Introduction*, Second Edition, New York, McGraw-Hill Inc.; 1992, h. 198

¹⁰⁶Kunarto, *Peran Serta Masyarakat dalam Menjaga agar Tugas dan Tanggung Jawab Polisi Tidak Menjurus kepada Tindakan Negatif*, Makalah Seminar, Pusat Studi Kepolisian Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 15 Juli 1996, h. 3

¹⁰⁷Samuel Walker, *Loc. Cit.*

pejabat administrasi (negara) untuk menyelesaikan kasus-kasus hukum di masyarakat secara konkret; *Kedua*, pada hekaikatnya diskresi merupakan kewenangan untuk bertindak atau tidak bertindak untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat; dan *Ketiga*, penggunaan kewenangan diskresi diharuskan memperhatikan kerangka normatif, baik berdasarkan asas yuridiktas (*rechtmatigheid*) maupun berdasarkan asas legalitas (*wetmatigheid*).

Dalam wilayah yang berbeda, masing-masing aparat penegak hukum (dalam hal ini dibatasi pada lembaga kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan negeri) mempunyai persepsi dan kerangka kerja yang berbeda mengenai diskresi, sehingga muncul beberapa pengertian tentang diskresi kepolisian, diskresi kejaksaan, dan diskresi pengadilan.

Diskresi kepolisian dapat diartikan sebagai satu keputusan atau tindakan kepolisian yang dengan sadar tidak melakukan kewajiban atau tugasnya selaku penegak hukum berdasarkan alasan-alasan yang dapat dipertanggungjawabkan terhadap hukum.¹⁰⁸ Berdasarkan wewenang yang ada padanya, Polisi dapat menilai dan menentukan suatu peristiwa sebagai tindak pidana atau bukan.¹⁰⁹ Diskresi kepolisian ini terkait dengan *asas plichmatigheid*, yaitu asas di mana tindakan Polisi sudah dianggap sah berdasarkan atau bersumber kepada

¹⁰⁸M. Faal, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Jakarta, Prdnya Paramita, 1991, h. 18

¹⁰⁹Kadri Husin, dalam M. Faal, *Ibid.*, h. 21

kekuasaan atau kewenangan umum yang diberikan kepadanya, dan oleh sebab itu Polisi dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.¹¹⁰

Herman Goldstein mengemukakan : *"Police, of necessity, must exercise broad discretion, including discretion in deciding whether to arrest and prosecute in situations in which there is ample evidence that a criminal law has been violated"*.¹¹¹ (Polisi, apabila diperlukan, harus menggunakan kewenangan diskresi, termasuk diskresi dalam menentukan penangkapan/penahanan dan penuntutan dalam keadaan di mana cukup banyak bukti-bukti bahwa hukum pidana telah dilanggar). Hal ini merupakan salah satu bentuk *"common wisdom"* kepolisian. Ukuran-ukuran *"apabila diperlukan"* menjadi sangat relatif karena demikian luasnya cakupan pelanggaran terhadap hukum (pidana). Selain itu juga harus dipertimbangan tindakan yang bersifat rasional, yang sudah seharusnya menjadi *performance* penegakan hukum (pidana), sebagaimana dikemukakan oleh Ted Honderich seperti dikutip Barda Nawawi Arief yang mengatakan :

..... suatu pidana dapat disebut sebagai alat pencegah yang ekonomis (*economical deterrent*) apabila dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a. pidana itu sungguh-sungguh mencegah;
- b. pidana itu tidak menyebabkan timbulnya keadaan yang lebih berbahaya/merugikan daripada yang akan terjadi apabila pidana itu tidak dikenakan;

¹¹⁰Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, Jakarta, Grasindo, 1994, h. 98

¹¹¹Herman Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, New York, McGraw-Hill, 1990, h. 11

- c. tidak ada pidana lain yang dapat mencegah secara efektif dengan bahaya/kerugian yang lebih kecil.¹¹²

Relevansi pendapat Ted Honderich dalam wacana diskresi kepolisian terletak pada suatu pemikiran bahwa dalam proses awal tindakan kepolisian, atau sebelum sampai pada fase penuntutan, pihak kepolisian sudah harus berorientasi terhadap berbagai implikasi yang dapat terjadi. Dalam hal ini kepolisian berkewajiban menggunakan alasan-alasan yang bersifat rasional (dan objektif), yaitu apakah manfaat dari kebijakan yang ditempuh, dan apakah memang diperlukan tindakan kepolisian yang mengarahkan penyelesaian kasus yang bermuara kepada penggunaan sarana pidana terhadap pelaku. Hal demikian sangat diperlukan, karena antara subsistem peradilan pidana merupakan satu jaringan yang saling mengkait dan berkoordinasi. Tindakan aparat kepolisian dengan demikian sudah harus diprediksi apakah tindakan yang diperbuat akan berkonsekuensi pada pemidanaan atau bentuk perlakuan yang lain. Di sini perlu ditentukan beberapa alternatif tindakan kepolisian berselaras dengan tujuan sistem peradilan pidana. Harus ada keserasian antara tindakan sebagai metoda untuk mencapai tujuan sistem peradilan pidana. Harus ada keserasian antara tindakan sebagai metode untuk mencapai tujuan sistem peradilan pidana dengan target-target dalam penegakan hukum, dan yang juga cukup penting ialah adanya skala prioritas terhadap pola tindakan yang direncanakan secara baik.

¹¹²Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Semarang, Ananta, 1994, h. 43

Mengenai tujuan sistem peradilan pidana, ditinjau dari tujuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai sup-sistem peradilan pidana ialah untuk menjamin tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketenteraman masyarakat guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri, terselenggaranya fungsi pertahanan keamanan negara, dan tercapainya tujuan nasional dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Demikian teks Pasal 2 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 3 Undang-undang ini menyatakan, bahwa fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang penegakan hukum, perlindungan dan pelayanan masyarakat, serta pembimbingan masyarakat dalam rangka terjaminnya tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketenteraman masyarakat guna terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat.¹¹³ Sebagai bagian integral fungsi pemerintahan negara, ternyata fungsi kepolisisan mempunyai tataran luas, tidak sekedar aspek represif dalam kaitannya dengan proses pidana saja, tetapi mencakup pula aspek preventif berupa tugas-tugas yang melekat pada fungsi utama administrasi negara

¹¹³Redaksi ini lebih luas daripada yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara, yang tidak secara eksplisit merumuskan tujuan dan fungsi kepolisian negara.

mulai dari bimbingan dan pengaturan sampai dengan tindakan kepolisian yang bersifat administrasi dan bukan kompetensi pengadilan.¹¹⁴

Penjelasan Umum Undang-undang tentang Kepolisian Negara (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3710) menyatakan, bahwa dalam kaitannya dengan aspek preventif, terlihat peranan Kepolisian Negara selaku pengayom yang memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat serta selaku pembimbing masyarakat ke arah terwujudnya tertib dan tegaknya hukum demi terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat dalam rangka terpeliharanya kemandirian dalam negeri serta melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya Penjelasan Umum Undang-undang ini menyatakan :

Selaku pengayom, peranan Kepolisian Negara Republik Indonesia perlu dikembangkan melalui pemantapan kewenangan bertindak menurut penilaiannya sendiri untuk kepentingan umum, sehingga upaya perlindungan dan pelayanan terhadap masyarakat dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

Sehubungan dengan itu, maka praktek Kepolisian selama ini yang tidak melakukan penyidikan perkara yang serba ringan sifatnya demi kepentingan umum, dapat dipandang sebagai upaya pengayoman, sehingga dapat terus berlangsung.

Termasuk pula dalam hal ini peranan membina fungsi Kepolisian yang tumbuh dan berkembang secara sosiologis dalam tata kehidupan masyarakat.

Berdasarkan penjelasan di atas tampak bahwa Undang-undang tentang Kepolisian Negara memberikan kewenangan kepada petugas kepolisian untuk

¹¹⁴Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

bertindak menurut penilaiannya sendiri demi kepentingan umum dalam kerangka upaya perlindungan dan pelayanan terhadap masyarakat. Bahkan, praktik kepolisian yang tidak melakukan penyidikan perkara yang ringan sifatnya dengan alasan demi kepentingan umum dipandang sebagai upaya pengayoman, dan hal ini dilihat pula sebagai peranan membina fungsi kepolisian yang tumbuh dan berkembang secara sosiologis dalam masyarakat.

Penjabaran tujuan dan fungsi kepolisian sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 dan 3, beserta Penjelasan Umum Undang-undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia khususnya mengenai kewenangan bertindak menurut penilaiannya sendiri demi kepentingan umum dalam upaya perlindungan dan pelayanan masyarakat, dapat dijumpai peraturannya dalam Pasal 13, 14, 15, 16, 18, dan 19. Pasal 13 sampai dengan 16 mengatur mengenai tugas-tugas kepolisian pada umumnya, baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, sedangkan Pasal 18 dan 19 mengatur tentang kewenangan diskresi.

Secara lengkap Pasal 18 dan 19 tersebut menyatakan :

Pasal 18

- (1) Untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pasal 19

- (1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia senantiasa bertindak berdasarkan norma

hukum dan mengindahkan norma agama, kesopanan, kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia.

- (2) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepolisian Negara Republik Indonesia mengutamakan tindakan pencegahan.

Menurut hemat penulis, Pasal 18 dan 19 ini tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan bagian dari suatu sistem pengaturan yang memberikan kewenangan bertindak kepada petugas (pejabat) kepolisian seperti yang diatur oleh Pasal 13 sampai dengan 16 Undang-undang tentang Kepolisian Negara. Hubungan antara Pasal 18 dengan Pasal 19 ini sangat dominan, meskipun Pasal 19 dalam hal ini menjadi acuan umum untuk menjalankan ketentuan-ketentuan Pasal 13 sampai dengan 16.

Mengenai pengertian *"bertindak menurut penilainnya sendiri"* yang merupakan implementasi dari kewenangan diskresi kepolisian, dalam penjelasan Pasal 18 ayat (1) Undang-undang tentang Kepolisian Negara disebutkan sebagai *"suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta risiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum"*. Berdasarkan penjelasan Pasal 18 ayat (1) ini maka ada tiga hal yang harus diperhatikan dalam melakukan diskresi, yaitu : (1) manfaat tindakannya; (2) risiko dari tindakannya; dan (3) betul-betul untuk kepentingan umum. Pertimbangan demikian apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) yang pada intinya mengatakan bahwa diskresi kepolisian hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat

perlu, maka kewenangan bertindak oleh aparat kepolisian menurut penilaiannya sendiri merupakan kewenangan yang hanya boleh dilakukan dalam keadaan yang sangat istimewa dengan melihat manfaat, risiko, dan kepentingan umum yang menyertainya.

Bekaitan dengan tugas-tugas kepolisian dalam proses peradilan pidana dalam Undang-undang tentang Kepolisian Negara dikatakan bahwa Kepolisian Negara berwenang untuk mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab (Pasal 16 huruf 1). Makna tindakan lain seperti yang dinyatakan dalam penjelasan Pasal 16 huruf 1, yaitu tindakan dari penyelidikan untuk kepentingan penyelidikan dan penyidikan dengan syarat :

- a. tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
- b. selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan dilakukannya tindakan jabatan;
- c. tindakan itu harus patut dan masuk akal dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
- d. atas pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa;
- e. menghormati hak asasi manusia.¹¹⁵

Ketentuan ini menurut hemat penulis berhubungan erat dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan (2), juga ketentuan dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2), sehingga diskresi kepolisian dalam proses peradilan pidana ditekankan sebagai kebijakan yang sangat rasional dengan mempertimbangkan kondisi-kondisi yang menyertai

¹¹⁵Ketentuan demikian juga terdapat dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981, yaitu diatur dalam Pasal 5 ayat (1) huruf a angka 4 dan Pasal 7 ayat (1) huruf j yang dikatakan sebagai mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab, bahkan penjelasan kedua pasal ini sama persis dengan redaksi Penjelasan Pasal 16 huruf 1 Undang-undang Kepolisian Negara.

tindakan itu secara komprehensif, dan oleh sebab itu pendapat Ted Honderich seperti disampaikan di muka sangat relevan dengan ketentuan ini, meskipun Ted Honderich menyampaikan pendapatnya itu dalam konteks pembicaraan yang berbeda. Benang merah antara pendapat Ted Honderich dengan beberapa ketentuan yang mengatur tentang diskresi kepolisian intinya terletak pada perlunya melakukan kebijakan yang rasional dan selektif.

Sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan diskresi kepada pejabat kepolisian, timbul pertanyaan apakah yang menjadi ruang lingkup kebijakan diskresi, atau dengan kata lain sejauh manakah penggunaan kewenangan diskresi oleh pejabat kepolisian dapat diperkenankan menurut hukum yang bertanggung jawab, selain hal tersebut sudah ada batasnya secara normatif dalam peraturan perundang-undangan. Pertanyaan ini timbul karena di satu sisi diskresi dimaksudkan untuk tidak melakukan kewajiban atau tugasnya selaku penegak hukum berdasarkan alasan-alasan yang dapat dipertanggungjawabkan terhadap hukum, atau di sini pejabat kepolisian dapat menilai dan menentukan suatu peristiwa sebagai tindak pidana atau bukan. Di sisi lain, karena kewajibannya pejabat kepolisian mempunyai wewenang untuk mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab, termasuk kemungkinan digunakannya sarana kekuatan paksa sebagai tindakan eksepsional dalam menjalankan tugasnya.

Untuk menjawab pertanyaan di atas, penulis berpandangan bahwa ketentuan Pasal 16 huruf l Undang-undang tentang Kepolisian Negara juncto Pasal 5 ayat (1) huruf a angka 4 dan Pasal 7 ayat (1) huruf j KUHAP merupakan bagian dari diskresi kepolisian, karena keberadaan Pasal 16 huruf l ini sangat terkait dengan substansi Pasal 18 dan 19 Undang-undang tentang Kepolisian Negara. Berdasarkan hal tersebut, maka pada dasarnya diskresi kepolisian bukan hanya sekedar menyeleksi tindak pidana yang sangat ringan sifatnya untuk tidak dilanjutkan dalam proses peradilan pidana, akan tetapi diskresi kepolisian dapat berwujud tindakan lain dalam batas-batas yang ditentukan oleh undang-undang, termasuk kemungkinan penggunaan sarana paksa dalam keadaan yang sangat kondisional sifatnya. Dalam hal ini M. Faal membedakan pengertian diskresi ke dalam diskresi aktif dan diskresi pasif, sebagaimana dikatakan :

Tindakan kepolisian yang berupa menindak (represif) yang kemudian dilanjutkan dengan tindakan diskresi ini, disebut dengan tindakan Diskresi Kepolisian aktif. Sedangkan keputusan kepolisian yang berupa sikap kepolisian yang umumnya mentolelir (mendiamkan) suatu tindakan pidana atau pelanggaran hukum disebut diskresi pasif.¹¹⁶

Pembedaan Faal ini didasarkan pada pemahaman terhadap tugas kepolisian "*preventif-represif*" dalam arti tindakan, di mana letak diskresi ini ada di bidang tugas Polisi represif, karena pada saat Polisi melakukan tindakan represif itulah timbul kebijaksanaan diskresi. Pada saat Polisi menindak pelaku pelanggaran terhadap hukum, Polisi dihadapkan pada dua pilihan apakah memproses sesuai

¹¹⁶M. Faal, *Op.Cit.*, h. 69.

dengan tugas kewajibannya sebagai Penegak Hukum Pidana ataukah mengenyampingkan perkara itu. Artinya tidak melakukan tugas kewajibannya selaku Penegak Hukum Pidana berdasarkan alasan-alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Alasan-alasan itu dapat berupa membina pelaku, demi ketertiban atau karena alasan-alasan hukum. Secara keseluruhan alasan-alasan ini pun erat kaitannya atau masuk dalam kerangka tugas Polisi preventif.¹¹⁷

Secara sepintas, pembedaan Faal ini belum menggambarkan penggunaan sarana paksa sebagai instrumen diskresi, akan tetapi Faal lebih menekankan diskresi pada aspek penyarangan perkara pidana oleh pejabat kepolisian, yang dimaksudkannya sebagai suatu kebijaksanaan berdasarkan kekuasaannya (*power*) untuk melakukan suatu tindakan atas dasar pertimbangan dan keyakinan dirinya. Diskresi dilakukan bukan lepas dari ketentuan hukum, tetapi diskresi itu tetap dilakukan dalam kerangka hukum.¹¹⁸

Kemudian apakah yang dimaksudkan dengan "*Tindakan lain*" dan konteks "*penggunaan sarana kekuatan paksa*" sebagai tindakan eksepsional dalam menjalankan tugas-tugas kepolisian. Dalam hal ini Undang-undang hanya memberikan batasan-batasan secara prosedural bagaimana "*tindakan lain*" tersebut secara sah dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, sedangkan substansi "*tindakan lain*" tersebut tidak jelas diatur dan hanya disinggung

¹¹⁷*Ibid.*

¹¹⁸*Ibid.*, h. 15-16

"berdasarkan keadaan yang memaksa". Hal ini berbeda dengan rancangan Undang-undang (RUU) Kepolisian 1997 yang sekarang berlaku. Dalam beberapa draft pasal RUU tersebut dapat dijumpai penggunaan istilah : *melaksanakan tugas lain* (Pasal 11 huruf d RUU); *menggunakan tindakan kekerasan* (Pasal 12 huruf s RUU); *menyelenggarakan kewajiban-kewajiban lain* (Pasal 12 huruf x RUU); *melaksanakan kewenangan lain* (Pasal 13 huruf u RUU). Ada signifikansi antara penggunaan istilah *melaksanakan tugas lain*, *menyelenggarakan kewajiban-kewajiban lain*, dan *melaksanakan kewenangan lain* dengan istilah *"menggunakan tindakan kekerasan"*. Mengenai penggunaan *"tindakan kekerasan"* diuraikan dalam Penjelasan draft Pasal 12 huruf s RUU Kepolisian 1997 yang menyatakan :

Dalam penggunaan tindakan kekerasan, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia harus dapat mempertanggungjawabkannya secara hukum. Tindakan tersebut semata-mata dimaksudkan untuk melindungi keselamatan jiwa, raga, harta benda, kehormatan, serta kesusilaan terhadap diri sendiri atau orang lain dari bahaya berupa serangan atau ancaman serangan seketika itu secara melawan hukum, tindakan ini berkaiatn erat dengan rumusan pada huruf g. Dengan demikian *"tindakan kekerasan"* bagi pelaksanaan tugas Kepolisian bersifat fungsional karena tanpa tindakan kekerasan, penegakan hukum sulit untuk dilaksanakan.

Rumusan *"tindakan kekerasan"* pada akhirnya lenyap dan tidak terdapat lagi dalam Undang-undang tentang Kepolisian Negara yang kemudian berlaku. Suatu rumusan yang agak mendekati rumusan *"tindakan kekeraan"* ialah dengan digunakannya istilah *"tindakan lain"* dalam Pasal 16 huruf l yang salah satu syarat penggunaannya ialah : *"atas pertimbangan yang layak berdasarkan*

keadaan yang memaksa". Berdasarkan persyaratan ini maka harus ada korelasi yang niscaya antara "tindakan lain" dengan suatu "keadaan yang memaksa". Apabila persyaratan tersebut tidak terpenuhi seyogianya tidak digunakan "*tindakan lain*" yang dimaksud dalam Pasal 16 huruf l.

Pertalian antara Undang-undang tentang Kepolisian Negara dengan RUU Kepolisian 1997 sangat lekat. RUU tersebut merupakan embrio lahirnya Undang-undang tentang Kepolisian Negara, dan oleh sebab itu perlu dipersoalkan, apakah memang benar yang dimaksud dengan "*tindakan lain*" ialah penghalusan bahasa dari istilah "*tindakan kekerasan*" yang terdapat dalam RUU, karena keduanya memiliki pengertian yang berbeda.

"Wacana" penggunaan kekerasan dalam penegakan hukum pidana, dan yang sering kali menjadi "bunga-bunga" dalam bekerjanya sistem peradilan pidana berkembang sangat luas, bersautan tiada henti. Wacana publik demikian lahir karena adanya praktik-praktik penggunaan kekerasan dalam proses bekerjanya sistem peradilan pidana, terutama yang dilakukan oleh aparat Kepolisian Negara. "Tayangan telanjang" baik oleh media elektronik maupun media cetak mengenai penggunaan kekerasan tersebut menimbulkan adanya dugaan-dugaan sejauh mana alasan-alasan sebagaimana dikemukakan oleh pasal 18 ayat (2) digunakan untuk kepentingan yang berkecenderungan subjektif dengan mengabaikan landasan moral dalam penegakan hukum. Kepentingan pribadi aparat penegak hukum lebih didahulukan ketimbang kebutuhan yang

bersifat mendasar dalam penegakan hukum, yaitu tegaknya hukum dan keadilan, serta tercapainya kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian terdapat paradoks penggunaan kekerasan dalam penegakan hukum meskipun didasarkan pada alasan-alasan yang sah sampai kini masih menjadi perdebatan dalam masyarakat.

Filosof Austria-Inggris, Karl R. Popper, mengemukakan dalam filsafat politiknya,¹¹⁹ bahwa pada umumnya tersedia jalan untuk mencapai pemecahan soal dan penyelesaian konflik dalam politik. Jalan pertama adalah jalan kekerasan dengan pemaksaan secara fisik, yang kedua adalah jalan perasaan dan intuisi, sedangkan jalan ketiga adalah melalui diskusi dan wawancara yang terbuka. Menurut Ignas Kleden, apa yang dianggap sebagai dunia fisik pada dasarnya bukanlah dunia fisik yang telanjang dan murni fisik, karena dunia itu sudah penuh dengan konsep dan interpretasi yang ditempelkan manusia padanya, baik konsep yang bersifat budaya, maupun konsep yang bersifat ilmiah.¹²⁰ Sebagai suatu "jalan" dalam pemecahan berbagai permasalahan, penggunaan kekerasan dengan pemaksaan secara fisik khususnya dalam konteks penegakan hukum (pidana) menampilkan wajah yang "*tidak sekedar hitam putih*". Jalan ini sangat berlawanan dengan jalan kedua dan ketiga. Persoalan mendasar yang mencuat ke permukaan ialah sejauhmana penggunaan sarana kekerasan fisik ini

¹¹⁹Ignas Kleden, *Kekerasan Negara & Resistensi Masyarakat*, Makalah Seminar Nasional "*Negara, Masyarakat dan Kekerasan*", Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 20 Juli 1999, h. 1.

¹²⁰*Ibid.*, h. 2

dapat dibenarkan berdasarkan landasan baik hukum maupun moral. Kritik tajam ditujukan terhadap cara-cara kekerasan karena jalan demikian berimplikasi terjadinya pelanggaran hak asasi manusia, sehingga dianggap kontra-produktif, meskipun secara teori politik, hak untuk menggunakan kekerasan secara sah dalam memecahkan soal atau mengatasi konflik merupakan monopoli negara.¹²¹

Pada dasarnya, kekerasan itu merupakan kejahatan apabila tidak dilandasi oleh hukum dan moral, sedangkan dunia kejahatan didominasi oleh penggunaan sarana kekerasan fisik.

Cendekiawan terkemuka Amerika, C. Wright Mills, pernah mengatakan, bahwa semua politik pada hakikatnya adalah pertarungan kekuasaan; dan hal paling pokok dari kekuasaan adalah kekerasan.¹²² Di masa rejim Orde Baru sedang berkuasa, penggunaan sarana kekerasan baik fisik maupun non fisik dalam penegakan hukum merupakan pemandangan sehari-hari khususnya penegakan hukum yang ditujukan terhadap berbagai unjuk rasa. Deskripsi ini menggambarkan perbenturan kepentingan antara pelaku dan petugas. Dengan kata lain merupakan pertarungan oleh dua kepentingan politik yang secara dikotomis saling berhadapan, yaitu antara kepentingan politik penegak hukum yang merupakan bagian dari politik kenegaraan di satu pihak, serta kepentingan politik pengunjuk rasa. Seringkali kedua-duanya sama-sama menggunakan

¹²¹ *Ibid.*, h. 3

¹²² Sukandi A.K., *Politik Kekerasan*, Bandung Mizan, h. 13

kekerasan. Ariel Heryanto mengemukakan dalam tulisan berjudul "*Hegemoni kekuasaan versi Gramsci*" yaitu :

Menurut Gramsci, kekuasaan yang langgeng membutuhkan dua perangkat kerja. Yang pertama berupa tindakan kekerasan yang bersifat memaksa. Yang kedua bersifat lunak, membujuk. Perangkat keras yang memaksa itu dilaksanakan oleh lembaga-lembaga seperti hukum, militer, polisi, penjara. Sedangkan yang lunak dan membujuk dilancarkan dalam pranata kehidupan swasta, seperti dalam kehidupan agama, pendidikan, kesenian, keluarga.¹²³

Menurut Gramsci, perangkat keras yang bersifat memaksa dilaksanakan oleh pranata negara (*state*), sedangkan yang lunak membujuk dilakukan oleh *civil society*.¹²⁴

Polisi sebagai institusi penegakan hukum menjalankan sebagian peran negara, di masa yang lalu berdasarkan Undang-undang nomor 28 Tahun 1997 dinyatakan sebagai unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia yang terutama berperan memelihara keamanan dalam negeri (Pasal 5 ayat 1). Pernyataan serupa juga terdapat di dalam Undang-undang Kepolisian yang berlaku sebelumnya, yaitu Undang-undang Nomor 13 Tahun 1961 yang dimuat dalam Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 3.¹²⁵ Sebagai unsur Angkatan Bersenjata, dinamika kepolisian ditingkahi oleh perilaku yang militeristik dan

¹²³ Ariel Heryanto, "*Hegemoni Kekuasaan versi Gramsci*" dalam Sukanidi A.K., *Politik Kekerasan*, *Ibid.*, h. 27

¹²⁴ *Ibid.*, h. 27-28

¹²⁵ Di masa-masa yang akan datang, dan yang juga terjadi sekarang, berdasarkan pasal 1 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 Kepolisian Republik Indonesia secara kelembagaan terpisah dengan Tentara Nasional Indonesia (dulu Angkatan Bersenjata Republik Indonesia), dan berdasarkan Pasal 2 ayat (2) ketetapan ini difungsikan sebagai alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan.

berkecenderungan “represif” dalam sebagian besar garis kebijakannya. Perilaku militeristik petugas kepolisian tersebut merasuki pelaksanaan fungsi kepolisian sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang penegakan hukum, perlindungan dan pelayanan masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri, terselenggaranya fungsi pertahanan keamanan negara, dan tercapainya tujuan nasional dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Karakter militeristik yang “represif” sangat lekat dengan penggunaan sarana kekerasan dalam penegakan hukum, khususnya hukum pidana. Hal ini yang oleh Gramsci dikatakan sebagai perangkat keras yang bersifat memaksa dan dilaksanakan oleh pranata negara (*state*).¹²⁶

Perihal penggunaan kekerasan oleh polisi, digambarkan oleh Anton Tabah ke dalam tiga prinsip yang harus dipahami dan dipatuhi, yaitu prinsip kekerasan fungsional, proposional, dan profesional.¹²⁷ Dikatakan oleh Anton Tabah, *pertama*, kekerasan fungsional telah diatur dan dilindungi oleh Undang-undang, seperti diatur dalam Pasal 49, 50, dan 51 KUHP, serta Pasal 5 butir 4 KUHP. Dalam kewenangan polisi yang diakui secara internasional dikenal dengan *diskresi kepolisian* dan beberapa ratifikasi PBB tentang penggunaan kekerasan Polisi. *Kedua*, kekerasan proposional, atau yang lebih dikenal dengan

¹²⁶ Ariel Heryanto, *Loc.Cit.*

¹²⁷ Anton tabah, *Kekerasan Polisi dalam Wacana Hukum*”, dalam Harian Jawa Post, Selasa, 8 Februari 2000, h. 4

asas dalam menggunakan kekerasan. *Ketiga*, kekerasan profesional, yaitu kekerasan yang dilakukan benar-benar tepat sasaran, tepat secara taktis, dan secara teknis sesuai situasi dan kondisi. Jenis kekerasan yang ketiga ini harus memedomani bahwa kekerasan kepolisian bukan untuk mematikan dan memusnahkan pelaku kejahatan, tetapi untuk melumpuhkan sehingga kejahatan dapat dibongkar secara tuntas. Selanjutnya dikemukakan oleh Anton Tabah yang mengutip pendapat Skolnick dari buku *"Law Enforcement in Democratic Society"* (1966), yaitu :

"..... sebagai ujung tomabak penegak hukum di lapangan polisi tidak dapat dipersisamakan dengan aparat penegak hukum lainnya, yang harus sama antara teori hukum di buku dan teori di lapangan. Dalam menegakkan hukum, polisi bisa lebih pragmatis, karena polisi menghadapi medan yang masih berupa "Rimba raya" dengan berbagai kejahatan yang sulit diprediksi. Skolnick, dalam masalah ini mengingatkan, menghadapi masalah seperti itu polisi bukan hanya harus memiliki mutu profesionalisme tinggi, tetapi juga ruang gerak yang lebih lapang dalam menggunakan kewenangan (diskresi) kepolisiannya".¹²⁸

Pendapat Skolnick demikian sangat berlawanan, karena apabila polisi tidak akan dapat berbuat banyak dalam penanggulangan kejahatan, dan hanya akan menjadi bahan "tertawaan" oleh para pelaku kejahatan. Hal itu juga didukung oleh pendapat yang ekstrem, bahwa polisi harus masuk ke dalam kultur penjahat yang penuh dengan kekerasan, ketika penjahat tidak mau mengikuti kultur "normatif" kepolisian yang penuh toleransi dan tenggang rasa. Penggunaan kekerasan pada gilirannya merupakan upaya alternatif manakala para penjahat

¹²⁸ *Ibid.*

bertahan dengan pembangkangannya terhadap tawaran-tawaran non-kekerasan yang diberikan oleh polisi. Jawahir Thontowi dalam hal ini mengatakan bahwa fenomena kekerasan dalam masyarakat timbul merupakan hasil dari dua proses interaksi sosial berkesinambungan, yaitu : *pertama*, nilai-nilai tradisional yang diakui dan dipatuhi masyarakat yang secara langsung mempengaruhi perilaku masyarakat lokal (*rural society*). Masyarakat mengakui kekerasan sebagai salah satu cara menyelesaikan suatu pertikaian. Dalam kerangka pikir seperti ini masyarakat percaya bahwa kekerasan, seperti perkelahian dan pembunuhan dianggap sebagai suatu kewajiban adat, yang timbul dalam kaitannya dengan usaha menegakkan harga diri atau martabat keluarga. *kedua*, kekerasan timbul akibat penyalahgunaan fungsi aparat keamanan negara penegak hukum (polisi) dan ABRI dalam tugasnya memulihkan ketertiban.¹²⁹ Sebagai contoh kasus, ilustrasi berikut sekurang-kurangnya dapat menggambarkan adanya proses interaksi tersebut, yaitu :

Kekerasan adalah bagian hitam dari sejarah didirikannya Orde Baru hingga berakhirnya. Semenjak Soeharto percaya bahwa negara bisa dikuasainya, melalui senjata, maka babak baru berdirinya bangsa ini selalu diwarnai oleh maraknya penggunaan kekerasan. Di mana-mana kekerasan dianut bukan saja oleh penguasa tetapi juga rakyat. Rakyat mendapat kebebasan ketika penguasa memberikan tauladan bagaimana kekerasan itu sebaiknya dipakai. Negara malah selalu saja tidak membuka pintu dialog, berkomunikasi dan seni mendengarkan. Negara dan tentara yang bersatu telah mengibaskan bendera kekerasan di seluruh wilayah, sehingga pertumpahan darah, di sini, bukan hal yang mengherankan.

¹²⁹Jawahir Thontowi, *Potensi Kekerasan dalam perspektif Struktur Budaya Masyarakat*, Makalah, seminar nasional "Negara, Masyarakat dan Kekerasan", fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 20 Juli 1999, h.1

Alat kekerasan terpenting yaitu tentara mendapat pengabsahan untuk kekuasaannya dari doktrin Dwi Fungsi ABRI.¹³⁰

Polisi Indonesia, yang di masa lalu merupakan bagian (subordinasi) dari ABRI (militer) sudah tentu menjalankan perannya dengan senantiasa mempertimbangkan digunakannya budaya kekerasan, meskipun disadarinya bahwa tindakannya itu tidak populer di mata masyarakat.

Di negara-negara yang budaya hukumnya relatif lebih mapan ketimbang Indonesia, seperti Inggris dan Amerika, penggunaan kekerasan oleh Polisi tidak dapat dihindarkan sebagaimana dikemukakan oleh Steven Box dalam "*Power Crime, and Mystification*" yang memberi gambaran sebagai berikut :

By the very nature of their work, police officers are likely to confront 'dangerous, violent criminals' who directly threaten their lives. Like every other citizen, officers have the right to protect themselves, even if in the extreme it means causing another's death. Unfortunately, the disturbing fact about police-caused homicides is that the deceased often fails to resemble this stereotype. Without the excuse of justifiable self-defence, there emerges the haunting spectre of police murdering or illegally killing civilians.¹³¹

Selain itu Steven Box juga mengemukakan :

The crucial issue in police-caused homicides is 'what proportion are unjustifiable?' This is impossible to gauge accurately by examining official data because it is commonly recognized that suspected officers, with the collusion of their peers and supervisors, cover up or destroy incriminating evidence.¹³²

¹³⁰Jaring, *Media Suara Hati Rakyat*, KPPA LKBH UII, Edisi 1, 1999, h.5

¹³¹Steven Box, *Power, Crime, and Mystification*, London and New York, Tavistock Publications, 1983, h. 82

¹³²*Ibid.*, h. 86

Kembali kepada pokok uraian, apakah tindakan kekerasan yang dilakukan aparat kepolisian merupakan bagian dari diskresi kepolisian? Pada saat membicarakan Rancangan Undang-Undang Kepolisian, Barda Nawawi Arief mengatakan bahwa sebenarnya cukup beralasan apabila Rancangan Undang-Undang bermaksud memberikan kewenangan/tindakan “*eksepsional*” dan “*emergency*” kepada aparat penegak hukum berdasarkan dokumen-dokumen internasional mengenai penggunaan sarana kekerasan dalam penegakan hukum.¹³³ Hanya, Barda menganjurkan agar tidak menggunakan istilah “menggunakan tindakan kekerasan”, tetapi menggunakan tindakan darurat/terpaksa” atau “menggunakan tindakan/kekuatan paksa” atau “menggunakan kekuatan paksa dan senjata api”.¹³⁴ Istilah-istilah demikian dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak terdapat lagi. Berdasarkan pendapat Barda dalam hal ini, penggunaan kekerasan yang istilahnya diusulkan tidak digunakan dalam Undang-undang secara substansial merupakan tindakan yang bersifat “*emergency*” dan “*eksepsional*”, dan secara prosedural penggunaan sarana tersebut harus dibatasi secara ketat berdasarkan Undang-undang. Secara normatif, apabila mengacu pada Pasal 16 huruf 1 *juncto* Pasal 18 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 28

¹³³ Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.*, h. 23

¹³⁴ *Ibid.*

Tahun 1997, maka penggunaan tindakan kekerasan menurut hemat penulis dapat digolongkan sebagai bagian dari diskresi kepolisian, karena :

- a. Penggunaan tindakan kekerasan dapat dikelompokkan ke dalam "tindakan lain" sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 16 huruf 1, yang selengkapnya berbunyi :

"Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, dan Pasal 14 di bidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk :

-
1. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab".
- b. "Penggunaan tindakan kekerasan" sebagai "tindakan lain" tersebut didasarkan pada Pasal 18 ayat (1), sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan kepada kepolisian untuk bertindak menurut penilaiannya sendiri, meskipun kewenangan ini berdasarkan Pasal 18 ayat (2) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- c. Substansi diskresi terletak pada adanya kewenangan petugas kepolisian untuk bertindak menurut penilaiannya sendiri menurut hukum yang bertanggung jawab, sehingga harus ada jaminan bahwa pelaksanaan diskresi tersebut tidak akan menjurus kepada penyalah-gunaan wewenang (*abuse of power*) oleh petugas kepolisian.

Di masa yang lalu, sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 Kepolisian Negara Republik Indonesia, telah berlaku Undang-undang

Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara yang diundangkan pada tanggal 30 Juni 1961. Apabila dibandingkan antara kedua Undang-undang tersebut, tampak bahwa Undang-undang Nomor 28 tahun 1997 lebih maju dari pada Undang-undang Nomor 13 Tahun 1961, karena Undang-undang Nomor 28 tahun 1997 secara eksplisit memberikan rumusan diskresi sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (1) dan (2). Hal yang sama tidak terdapat dalam Undang-undang Nomor 13 tahun 1961. Rumusan yang hampir sama yang dapat memberikan peluang melakukan diskresi ialah dengan dicantumkannya kewenangan *"mengambil tindakan-tindakan lain"* sebagaimana diatur dalam Pasal 13 huruf k Undang-undang Nomor 13 tahun 1961, dan *"mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab"* seperti yang diatur dalam Pasal 16 huruf 1 Undang-undang Nomor 28 tahun 1997. Rumusan-rumusan demikian yang dikembangkan aparat penegak hukum dari kepolisian untuk melakukan diskresi apabila menghadapi kasus-kasus konkret dalam masyarakat, termasuk juga kemungkinan digunakannya sarana kekerasan untuk menghadapi kejahatan, terutama aksi kekerasan massa baik yang bermula dari aksi unjuk rasa maupun yang memang bertujuan melakukan kekerasan yang dapat diidentifikasi sebagai *"amuk" massa (social brutality)* atau yang oleh Satjipto Rahardjo dikatakan sebagai *"collective*

Violence", di mana orang beramai-ramai mengeroyok, membakar dan membunuh.¹³⁵

Mengenai penerapan diskresi polisi (*police discretion*) dalam menghadapi aksi unjuk rasa, Andrianus Meliala mengingatkan, hanya pelanggaran-pelanggaran yang tidak serius yang boleh memperoleh pengabaian, dan penerapan diskresi sifatnya sangat kontekstual. Andrianus mengatakan demikian didasarkan pada pengertian diskresi sebagai kewenangan polisi dalam mengambil suatu kebijakan terhadap suatu pelanggaran tanpa menerapkan Pasal-pasal perundang-undangan. Dicontohkan, seorang pelanggar rambu lalu lintas yang hanya diperingatkan polantas dan bukan ditilang merupakan contoh diskresi. Tujuan kebijakan diskresi di sini difokuskan pada tercapainya ketertiban, dan apabila hal itu tidak menimbulkan keresahan masyarakat.¹³⁶

Pendapat Andrianus ini dalam klasifikasi Bambang Poernomo termasuk tindakan kepolisian represif non-yustisial yang didefinisikan sebagai melakukan tindakan terhadap pelanggaran yang terjadi dengan mengambil keputusan oleh instansi kepolisian sendiri (*nachpflichtmassigem Ermessen*).¹³⁷ Tindakan kepolisian represif non-yustisial ini berdikhotomi dengan tindakan represif yustisial yang diartikan sebagai kewajiban melakukan tindakan terhadap pelanggaran hukum

¹³⁵ *Kompas*, Kamis, 12 Oktober 2000, h. 6

¹³⁶ *Kompas*, 13 Juni 1998, h. 10

¹³⁷ Bambang Poernomo, *Pola Dasar Teori-Asas Umum Hukum Acara Pidana dan Penegakan Hukum Pidana*, Yogyakarta, Liberty, 1993, h. 40

(pidana). untuk kepentingan penuntutan di pengadilan, yang berdasarkan ketentuan hukum tidak boleh diputus sendiri oleh polisi.¹³⁸ Selain mengklasifikasi tugas kepolisian represif yustisial dan represif non-yustisial, Bambang Poernomo juga menempatkan tugas kepolisian preventif yaitu tindakan kepolisian yang dititikberatkan pada pemeliharaan ketertiban dan ketaatan masyarakat terhadap hukum yang lebih mendekati klasifikasi tindakan kepolisian represif non-yustisial.¹³⁹ Menurut Bambang Poernomo, wewenang tugas kepolisian preventif dan represif baik yang yustisial maupun yang non-yustisial termasuk di dalamnya kewenangan bertindak berdasarkan diskresi dalam penerapan hukum (*freies Ermessen*) tumbuh menjadi institusi "*police discretion*". Selanjutnya dikatakan :

.....pengertian "diskresi" tidak dapat disamakan begitu saja dengan pengertian "penyampingan perkara". Meskipun tindakan kepolisian yang bersifat diskresi terhadap pelanggaran hukum dengan mengambil keputusan sendiri itu ada kesamaan dengan tindakan polisi mengesampingkan perkara untuk tidak meneruskan perkara atau tidak menuntut perkara kepada instansi pengadilan.¹⁴⁰

Pendapat Bambang Poernomo ini hampir sama dengan definisi Faal tentang diskresi kepolisian aktif dan diskresi kepolisian pasif yang merupakan bagian dari tindakan kepolisian represif,¹⁴¹ yang dalam klasifikasi Bambang

¹³⁸*Ibid.*

¹³⁹*Ibid.*, h. 39

¹⁴⁰*Ibid.*, h. 41

¹⁴¹M. Faal, *Op.Cit.*, h. 69

merupakan tindakan kepolisian represif yustisial (aktif) dan tindakan kepolisian represif non-yustisial dan preventif (pasif). Berdasarkan pendapat Bambang Poernomo di atas maka, kewenangan diskresi tidak sekedar menyampingkan perkara, melainkan juga dalam kerangka kewajiban kepolisian untuk melakukan tindakan terhadap pelanggaran hukum (pidana) untuk kepentingan penuntutan di pengadilan yang berdasarkan ketentuan hukum tidak boleh diputus sendiri oleh polisi dalam konteks bahwa tindakan kepolisian tersebut berorientasi pada pemeliharaan ketertiban dan ketaatan masyarakat terhadap hukum.

Melengkapi uraian mengenai diskresi kepolisian ini perlu dikemukakan pendapat Paul Rock dan Mary Mc Intosh dalam Djoko Oentoeng Soeropati :

..... bahwa dengan segala kewenangan yang diberikan penguasa kepadanya, polisi mengendalikan masyarakat dengan menjalankan kebijakan yang digariskan oleh penguasa menurut kebijakannya sendiri. Manakala masyarakat melakukan penyimpangan sosial, maka polisi mempunyai banyak kelonggaran diskresioner dalam melaksanakan kewenangan. Akibatnya, terhadap penyimpangan sosial yang harus ditangani polisi seringkali juga melakukan penyimpangan normatif karena ketidakjelasan atau kekuranglengkapan pengaturan dan peraturan hukum yang harus dipatuhinya.¹⁴²

Berdasarkan pendapat ini, Djoko Oentoeng Soeropati mengungkapkan bahwa diskresi yang dapat dilakukan polisi diwujudkan dalam beberapa tindakan, yaitu : *pertama*, polisi dapat bertindak sebagai penghambat (*inhibitor*) terhadap penyimpangan yang dilakukan masyarakat. *Kedua*, polisi juga dapat memainkan

¹⁴²Djoko Oentoeng Soeropati, "*Diskresi dan Birokrasi Polisi*", dalam *Majalah Bhayangkara*, Jakarta, Pusat Pengembangan Ilmu dan Teknologi Kepolisian Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, Nomor 026, Tahun 1994, h.103-104

peran sebagai pengubah (*transformer*) dari penyimpangan menjaga kepatuhan sosial. *Ketiga*, polisi dapat juga menjadi penerjemah (*translator*) dari apa yang dimaksud dengan penyimpangan sosial berdasarkan hukum yang berlaku. Artinya, polisi dapat saja mempunyai pemahaman dan pengertian sendiri mengenai peraturan perundang-undangan yang melarang perbuatan tertentu. *Akhirnya*, polisi dapat pula menjadi pencipta (*creator*) perbuatan tertentu sebagai penyimpangan sosial. Dalam hal ini pada suatu ketika polisi dapat memandang perlu untuk menindak warga masyarakat yang sebenarnya tidak melakukan pelanggaran hukum positif. Kebijakan seperti ini bersifat kontroversial namun dapat dilakukan dalam batas-batas kewenangan polisi untuk memelihara ketertiban masyarakat.¹⁴³

Haruslah disadari, bahwa kewenangan diskresioner dari polisi, khususnya dalam proses peradilan pidana, merupakan sumber utama dari ketidakpuasan atau bahkan kekecewaan masyarakat. Polisi leluasa menentukan apakah harus bertindak reaktif atau proaktif terhadap penyimpangan sosial yang terjadi. Polisi dapat memilih menganut *crime control model* dengan mengandalkan dirinya sebagai mesin penghancur kejahatan atau menganut *due process model* dengan bertindak sangat hati-hati demi menjunjung hak asasi tersangka penjahat. Dalam hal polisi menggunakan pendekatan *due process model* berakibat masyarakat yang satu saat sangat berharap bahwa polisi segera bertindak jika terjadi

¹⁴³*Ibid.*, h. 104-105

penyimpangan sosial menjadi dikecewakan, karena polisi tidak bertindak sehingga terlanjur menimbulkan banyak korban. Sebaliknya, apabila polisi menggunakan pendekatan *crime control model*, maka dapat saja terjadi ketika masyarakat tidak berharap adanya tindakan polisi mereka justru dikejutkan oleh gebrakan yang dilakukan oleh polisi, misalnya seorang yang buta matanya ikut ditangkap polisi dan bahkan dijatuhi pidana oleh pengadilan karena dianggap dalam kejahatan perampokan bank.¹⁴⁴ Benar apa yang dikatakan Bambang Poernomo, bahwa institusi diskresi itu banyak mendapat kritikan karena berbagai kelemahan berhubung kewenangan bertindak berdasarkan kebijakan tersebut menjadi terlihat seolah-olah tidak bertindak menurut hukum. Dicontohkan, misalnya suatu peristiwa hukum yang diduga merupakan pelanggaran hukum (pidana) dan setelah ditangani oleh polisi lalu mengambil keputusan diskresi untuk menyelesaikan hukum yang oleh pihak lain atau instansi lain dianggap tidak tepat.¹⁴⁵

Bertolak dari beberapa kelemahan yang melekat pada kewenangan diskresi sebagaimana telah diuraikan, maka betapa pentingnya pranata yuridis yang dapat membatasi meluasnya (bergesernya) penggunaan kewenangan diskresi pada masalah yang bersifat distortif. Pembatasan tersebut dapat berupa dibuatnya kode etik kepolisian yang menjamin ditaatinya asas-asas dalam

¹⁴⁴*Ibid.*, h. 105

¹⁴⁵Bambang Poernomo, *Loc.Cit.*

penegakan hukum, meskipun hal tersebut sudah diatur baik secara universal dalam rekomendasi Perserikatan Bangsa Bangsa, seperti Kode Etik untuk Para Pejabat Penegak Hukum (Disahkan oleh resolusi Majelis Umum Nomor 34/169 tanggal 17 Desember 1979) dan Prinsip-prinsip Dasar tentang Penggunaan Kekerasan dan Senjata Api oleh Para Pejabat Penegak Hukum (Disahkan oleh Kongres ke delapan Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Pencegahan Kejahatan dan Perlakuan terhadap Tertuduh, di Havana, Kuba, tanggal 27 Agustus - 7 September 1990),¹⁴⁶ maupun dalam ketentuan internal Kepolisian Republik Indonesia sesuai dengan visi, misi, peran, dan tujuan Kepolisian Republik Indonesia,¹⁴⁷ yang mengarah dan berorientasi pada kemampuan serta kematangan profesionalisme, meliputi kemampuan konseptual (*conceptual ability*), kemampuan manusiawi/sosial (*human/social ability*), dan kemampuan teknik (*technical ability*).¹⁴⁸ Beberapa penata yuridis dan etis sebagaimana telah disebutkan merupakan pedoman (*guidance*) dalam melakukan diskresi yang dijalankan mengacu kepada fungsi-fungsi kepolisian :

1. fungsi kepolisian administratif yang mengmban tugas, fungsi manajerial, perencanaan dan anggaran, pendidikan, personel, logistik, penelitian dan pengembangan, pengawasan, kode etik, dan keuangan.

¹⁴⁶Terjemahan kedua pranata ini sebagaimana disebarluaskan oleh Lembaga Studi & Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 1995

¹⁴⁷Uraian mengenai visi dan misi kepolisian diuraikan dalam Majalah Sespim POLRI "Sanyata Sumanasa Wira" Nomor 27/Yahun XIII/1999, h. 19., sedangkan mengenai peran dan tujuan kepolisian tercantum dalam Undang-undang tentang Kepolisian Negara R.I. dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

¹⁴⁸Ibid., h. 26

2. fungsi polisi represif, yakni tugas yang diemban oleh fungsi reserse dan intelijen dan kerjasama internasional.
3. Fungsi polisi preventif yang menyangkut tugas-tugas pengaturan, penjagaan, patroli, dan perlindungan, perijinan umum (baik yang bersifat umum maupun lalu lintas)
4. Fungsi polisi mobile meliputi tugas-tugas penaggulangan huru-hara, SAR, jihandak, satwa, bantuan udara, pengamanan pantai dan bantuan keamanan.¹⁴⁹

Berdasarkan uraian diatas, maka menurut hemat penulis harus ada keterkaitan yang bersifat "*simbiotic mutually*" antara penerapan kebijakan diskresi dengan (1) kemampuan dan kematangan profesionalisme petugas; (2) pranata yuridis dan etis; dan (3) penghayatan terhadap fungsi-fungsi kepolisian. Apabila penerapan kebijakan diskresi dilakukan tanpa didasarkan pada ketiga hal tersebut maka diprediksikan akan menghasilkan kebijakan yang sangat distortif, dan dengan sendirinya akan menelan biaya sosial ("*social cost*") yang teramat mahal, yang harus dipikul oleh polisi karena masyarakat dipastikan akan memberikan penilaian yang cenderung negatif terhadap kinerja kepolisian, dan hal ini juga mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap bekerjanya lembaga kepolisian dalam penegakan hukum di Indonesia.

Kebijakan diskresi kepolisian yang didasarkan kepada ketiga hal di atas, menurut hemat penulis juga dapat memberikan rasa percaya diri yang cukup baik kepada petugas kepolisian terutama dalam menghadapi perubahan kehidupan kemasyarakatan menuju ke sistem demokratis. Meskipun demikian,

¹⁴⁹*Ibid.*, h. 27

kesuksesannya juga harus didukung baik sarana maupun prasarana yang memadai.

D. Eksistensi Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) Sebagai Penegak Hukum dalam Transisi Menuju Demokrasi.

Pemerintah yang dipimpin B. J. Habibie, dan kemudian digantikan oleh Pemerintahan Abdurrahman Wahid, yang dilanjutkan oleh Pemerintahan Megawati Soekarnoputri menurut hemat penulis belum sepenuhnya dapat dikatakan sebagai suatu pemerintahan yang telah menjalankan sistem politik demokrasi, akan tetapi lebih sebagai suatu pemerintahan yang sedang mencari jatidiri menuju ke sistem politik demokrasi. Transisi dari rejim otoriter ke rejim yang lebih demokratis, yang dikenal sebagai proses-proses demokratisasi ditandai dengan semakin meningkatnya kontrol masyarakat terhadap pemerintah. Kontrol demikian juga terjadi pada lembaga-lembaga penegak hukum, termasuk POLRI. Buruknya citra POLRI di masa lalu yang lebih menonjolkan karakter militeristik semakin mendapat tantangan yang kian keras, karena dalam banyak pandangan hal tersebut sudah tidak sesuai dengan semangat reformasi menuju masyarakat sipil yang demokratis. Tuntutan yang cukup mendasar ialah agar POLRI dikembalikan ke jatidirinya sebagai komponen masyarakat sipil yang berfungsi sebagai penegak hukum, pelindung dan pelayan masyarakat, serta memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.

Sebagaimana dikatakan oleh Moh. Mahfud MD bahwa hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing.¹⁵⁰

Hukum dalam hal ini harus dilihat baik sebagai *pranata* atau peraturan perundang-undangan maupun sebagai *lembaga* dalam arti organisasi penegak hukum (birokrasi penegak hukum).¹⁵¹ Dengan demikian, di masa yang lalu sebagai *pranata* maupun sebagai *lembaga*, POLRI lebih berorientasi kepada kepentingan kekuasaan yang dicerminkan dari tindakan-tindakan anggota POLRI dalam menjalankan tugas-tugas kepolisian. Seperti yang dikemukakan I.S. Susanto, selama pemerintahan Orde Baru hukum cenderung digunakan sebagai alat penguasa, sebagai alat legitimasi atau pembenar terhadap tindakan-tindakan pemerintah, atau dengan kata lain hukum telah *terkooptasi* oleh dan *membudak* kepada kekuasaan penguasa, sehingga hukum cenderung melayani kemauan dan kehendak penguasa dan elit tertentu.¹⁵² Dalam bingkai sistem politik hal tersebut dianggap wajar, karena lembaga kepolisian dianggap sebagai salah satu subsistem peradilan pidana merupakan subsistem dari sistem politik pemerintahan, sehingga *output* dari kinerja kepolisian ialah sejauhmana

¹⁵⁰ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 1998, h. 7

¹⁵¹ I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orede Baru*, Pidato Pengukuhan, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1999, h. 14

¹⁵² *Ibid.*

kepolisian dapat menunjang penerapan kebijakan yang merupakan "*Grand-policy*" suatu rejim.

Pranata kepolisian sebagaimana termuat dalam UU Nomor 28 Tahun 1997 menegaskan bahwa POLRI merupakan unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), meskipun bukan militer (Pasal 5). Pranata yang sama juga dijumpai dalam Pasal 3 UU Nomor 13 Tahun 1961. Gerakan reformasi telah mengubah konteks dalam berbangsa dan bernegara di bidang hukum. Tuntutan reformasi menuntut dilakukannya pengkajian ulang terhadap makna hukum baik terhadap perundang-undangan yang ada maupun institusi-institusi peradilan termasuk bekerjanya institusi-institusi tersebut.¹⁵³ Desakan agar POLRI dikembalikan kepada jatidinya sebagai komponen masyarakat sipil yang bertugas utamanya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, merupakan tuntutan yang sangat alamiah searah dengan perubahan atmosfer politik yang lebih demokratis. Membiarkan istitusi POLRI dalam kapasitasnya sebagai unsur ABRI, akan berlawanan dengan kodratnya sendiri, karena di mana pun lembaga kepolisian merupakan bagian masyarakat sipil, meskipun dalam menjalankan tugas-tugasnya dilengkapi dengan senjata. Bersatunya institusi POLRI dalam TNI/ABRI lebih menimbulkan citra negatif ketimbang citra

¹⁵³I.S. Susanto, *Pembuktian Terbalik Untuk Apa dan Siapa*, Makalah, Musyawarah Cabang V IKADIN Yogyakarta, 20 April 2001, h. 6

positif, karena kultur POLRI tidak terlepas dari *setting* militeristik dan penggunaan cara-cara represif yang dimiliki oleh TNI/ABRI.

Bagaimana lembaga kepolisian dalam era sistem politik yang lebih demokratis ialah sejauhmana institusi kepolisian dapat beradaptasi dengan lingkungan masyarakat yang menjalankan prinsip-prinsip demokrasi. Dalam hal ini sejauhmana lembaga kepolisian menunjang diselenggarakannya pemerintahan yang demokratis, atau sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan *setting* makro politik demokratis.

Masa transisi menuju ke suatu sistem politik yang lebih demokratis merupakan fase yang penuh dengan pergolakan karena masa ini ditandai dengan terjadinya tarik-ulur berbagai kepentingan, baik antara kelompok-kelompok yang menginginkan demokrasi (prodemokrasi) maupun dari kelompok-kelompok yang anti demokrasi. Disamping itu demokrasi sebagai sistem politik juga banyak variannya. Pemerintahan di Indonesia sendiri juga menyatakan telah menjalankan suatu pemerintahan yang demokratis, meskipun hal itu menggunakan demokrasi dengan karakter berbeda-beda. Dalam sejarah dapat digambarkan terjadinya pergeseran dari model demokrasi yang satu ke model demokrasi yang lainnya, yaitu : periode demokrasi liberal yang berlangsung antara 17 Agustus 1945 sampai dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dalam periode ini pernah berlaku tiga macam konstitusi, yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950. Periode ini dianggap paling demokratis yang diindikasikan dengan begitu

dominannya partai-partai, adanya kehidupan pers yang cukup bebas untuk mengekspresikan temuan, opini, dan kritik-kritiknya. Berikutnya ialah periode demokrasi terpimpin yang berlangsung antara 5 Juli 1959 sampai lahirnya Orde Baru pada tahun 1966. Demokrasi terpimpin merupakan antitesis dari demokrasi liberal yang dianggap tidak sesuai dengan budaya bangsa. Dengan label terpimpin, maka demokrasi ini terpusat pada kekuasaan pemimpinnya, yaitu Presiden sehingga proses-proses politik yang berlangsung sangat otoriter. Hal tersebut dilengkapi pula dengan pemasungan terhadap kehidupan pers dan intervensi pemerintah terhadap kewenangan DPR. Periode selanjutnya menjalankan demokrasi Pancasila pada masa Orde Baru tahun 1966 sampai sekurang-kurangnya dalam bulan Mei 1998 yang ditandai dengan lengsernya Soeharto. Dipandang dari sudut demokrasi politik maka berdasarkan standar konvensional yang manapun konfigurasi politik Orde Baru bukanlah konfigurasi politik yang demokratis karena lebih menonjolkan langgam otoritariannya. Menurut Mahfud ciri otoritarian pada politik Orde Baru terlihat pada : *pertama*, sistem kepartaian yang hegemonik. *kedua*, peranan eksekutif sangat dominan. *Ketiga*, kebebasan pers yang relatif terbatas.¹⁵⁴ Periode sesudah jatuhnya rejim Orde Baru sampai sekarang (2001) masih dalam pencarian bentuk ideal demokrasi. Pada masa ini terdapat langgam euforia yang bertendensi liberal

¹⁵⁴ Moh. Mahfud MD., *Op.Cit.*, h. 375

seiring dengan euforia otonomi di berbagai bidang kenegaraan yang di masa Orde Baru sangat ditabukan.

Dalam berbagai perubahan dari sistem politik yang satu ke sistem politik yang berikutnya POLRI mengalami pasang surut dan penyesuaian pola tindakan mengikuti arah kebijakan yang digariskan oleh Pemerintah. Hal demikian sebagai konsekuensi dari fungsi-fungsi kepolisian, yaitu sebagai penegak hukum, pelindung dan pengayom masyarakat, dan sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban bersama-sama dengan masyarakat. Sebagai penegak hukum, tentunya kepolisian menyelaraskan tindakan-tindakan yang dilakukan dengan kebijakan penegakan hukum. Dalam kerangka kebijakan penegakan hukum kepolisian tidak dapat keluar dari "*grand policy*" birokrasi pemerintahan, dan bahkan harus searah dengan kebijakan sosial (*social policy*) di suatu negara. Ini merupakan risiko yang harus diterima kepolisian, karena kepolisian merupakan bagian dari birokrasi pemerintahan, dan terutama sebagai sub sistem peradilan pidana. Selanjutnya sebagai pelindung dan pengayom masyarakat, kepolisian yang dibentuk oleh dan untuk rakyat akan sangat sulit melepaskan keterikatannya dengan aspirasi-aspirasi yang berkembang dalam masyarakat.

Dalam masyarakat yang berubah, kepolisian dituntut menyerasikan dengan perubahan-perubahan masyarakat tersebut, karena basis sosial kepolisian adalah masyarakat itu sendiri. Perlakuan atau tindakan-tindakan yang berseberangan dengan kehendak-kehendak masyarakat akan berdampak pada

citra kepolisian yang antagonis dan menghasilkan kinerja yang kontra produktif. Selain itu, sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat tindakan kepolisian mengacu kepada kedua fungsi lainnya, yaitu fungsi penegakan hukum dan fungsi pelindung dan pengayom masyarakat. Dalam menjalankan fungsi ketiga ini polisi mengacu kepada baik asas legalitas maupun asas *plichmatigheid* (asas diskresi). Asas pertama menekankan bahwa setiap tindakan polisi harus didasarkan kepada peraturan perundang-undangan, sedangkan asas kedua memberikan legitimasi kepada polisi untuk memelihara keamanan dan ketertiban berdasarkan penilaiannya sendiri, sepanjang tindakan kepolisian tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau setidaknya itu harus sesuai dengan jiwa undang-undang sehingga seandainya hal tersebut sempat dibuat peraturan perundang-undangannya oleh badan pembuat undang-undang, peraturan ini akan membenarkan tindakan polisi tersebut.¹⁵⁵

Apabila pelaksanaan fungsi ketiga ini dapat dijalankan dengan baik, maka fungsi pelindung dan pengayom masyarakat dengan sendirinya telah dijalankan. Dalam konteks ini terdapat pandangan yang pada intinya mengemukakan bahwa di negara-negara demokrasi kualitas polisi mencerminkan kualitas demokrasi. Kekerasan sangat dihindarkan, hak asasi manusia sangat dijunjung dan hukumlah yang berbicara. Dan sebaliknya di negara-negara yang tidak demokratis,

¹⁵⁵ Momo Kelana, *Op.Cit.*, h. 98-99

kekuasaan lebih ditonjolkan. Polisi adalah gambaran negara, karena polisi di negara otoriter dikontrol negara, bukan oleh rakyat (demokrasi).¹⁵⁶

Dilihat dari sudut faktor kesejarahan,¹⁵⁷ POLRI yang merupakan bagian integral dari sejarah perjuangan bangsa Indonesia, sebenarnya pada awal kelahirannya menyanggah misi “perang”, karena iapun merupakan bagian dari organisasi rakyat bersenjata yang kemudian menjadi TNI. Walau demikian para pendiri POLRI selalu berusaha untuk tetap memelihara identitasnya sebagai polisi rakyat, POLRI sebagai Bhayangkara Negara seperti dirangkum dalam Tri Brata dan Catur Prasetya, yang merupakan jabaran dari doktrin Tata Tenteram Kerta Raharja. Dalam perkembangannya POLRI pernah di bawah Perdana Menteri, di Kementerian Dalam Negeri, di Kementerian Pertahanan, sebelum memiliki Kementrian dan Menteri sendiri pada tahun 1959-1961 (Surat Edaran Menteri Pertama No. 1/MP/1959 diperkuat dengan UU Nomor 13 Tahun 1961). Pada masa-masa tersebut POLRI berhasil mempertahankan citra sipilnya, sehingga citra pemerintahan sebagai pemerintahan sipil pun dapat pula dipertahankan, meskipun POLRI banyak mengambil bagian dalam operasi-operasi militer. Sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 wajah POLRI mulai berubah ketika era liberal diganti dengan era demokrasi terpimpin, dengan ciri kekuasaan

¹⁵⁶H. Rudini, “Tugas, Fungsi dan Peran Kepolisian Negara RI dalam Tata Laksana Sistem Politik Negara Kesatuan RI”, dalam *Sanyata Sumanasa Wira*, Majalah Sespim POLRI, Jakarta, No.27/Yahun XIII/1999, h. 14

¹⁵⁷*Ibid.*, h. 14-15

semakinterpusat pada Presiden. Dalam era ini unsur-unsur ABRI (TNI) yang meliputi Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan POLRI langsung ditempatkan dibawah komando presiden, sehingga Presiden bukan saja bisa mengontrol semua potensi kekuatan yang ada, tetapi juga mempergunakannya demi kepentingan politiknya. Puncak dari pengangkatan POLRI oleh Presiden terjadi pada masa Orde Baru ketika Pemerintah berhasil mengintegrasikan POLRI ke dalam ABRI melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 132 Tahun1967 dan Keppres Nomor 79 Tahun1969. Integrasi tersebut berdampak pada terjadinya militerisasi pada tubuh POLRI karena adanya prinsip penyeragaman di bidang-bidang organisasi, pendidikan, dan operasi serta bidang-bidang lainnya. Penyeragaman ini di satu sisi memang menguntungkan untuk menanamkan jiwa korsa, namun di sisi yang lain merugikan profesionalisme. Kemunduran profesionalisme di tubuh POLRI semakin menjadi-jadi ketika terdapat kecenderungan baru di ABRI, dengan ABRI yang semakin banyak berbicara masalah sosial politik daripada bicara tentang profesinya, dan dengan demikian POLRI semakin kehilangan identitasnya. Militerisasi di POLRI semakin meningkat setelah ABRI melakukan reorganisasi pada tahun 1984. Dengan kebijakan reorganisasi tersebut ABRI termasuk POLRI telah menjadi alat politik (politisasi) pemerintah untuk memperkokoh kekuasaan rejim.

Upaya pencerahan di tubuh POLRI secara yuridis mulai dilakukan dengan lahirnya ketetapan (Tap) MPR Nomor VI/MPR/2000 yang mengatur

tentang pemisahan TNI dan POLRI, serta Tap Nomor VII/MPR/2000 mengenai peran TNI dan peran POLRI. Lahirnya dua ketetapan MPR tersebut memberikan harapan baru terhadap profesionalisme POLRI di masa depan, meskipun sampai sekarang masih belum ditindak lanjuti dengan merevisi UU Nomor 28 Tahun 1997 tentang POLRI. "*Legal Spirit*" lahirnya ketetapan dipisahkannya POLRI dari TNI sebagaimana dimuat dalam konsiderans tap Nomor VI/MPR/2000 ialah diakui adanya kerancuan dalam kebijakan penggabungan POLRI dalam ABRI (TNI) di masa yang lalu. Sebagai akibat dari penggabungan tersebut terjadi kerancuan dan tumpang tindih antara peran dan fungsi TNI sebagai kekuatan pertahanan negara dengan peran dan Tugas POLRI sebagai kekuatan keamanan dan ketertiban masyarakat. Diakui pula bahwa peran sosial politik dalam dwifungsi ABRI menyebabkan terjadinya penyimpangan peran dan fungsi TNI dan POLRI yang berakibat tiak berkembangnya sendi-sendi demokrasi dalam kehidupan bangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Dalam ketetapan ini peran POLRI ditekankan sebagai alat negara berperan dalam memelihara keamanan. Peran tersebut dipertegas dalam Tap Nomor VII/MPR/2000 yaitu POLRI merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam ketetapan ini juga dinyatakan bahwa POLRI bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Selain itu juga dinyatakan, seiring dengan demokatisasi

dan globalisasi , serta menghadapi tuntutan masa depan, perlu peningkatan kinerja dan profesionalisme aparat pertahanan oleh TNI dan aparat keamanan oleh POLRI.

Berdasarkan dua krtetapan MPR di atas, ada keterkaitan antara kepentingan demokratisasi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, bermasyarakat di satu pihak, dan kepentingan peningkatan profesionalisme POLRI sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, pengayom dan pelayan masyarakat di pihak lainnya.

Demokratisasi mengandung asumsi bahwa di masa sebelumnya tidak terdapat suatu kehidupan yang demokratis, meskipun di masa itu (Orde Baru) diterapkan politik demokrasi yang diberi label "*Pancasila*" yang dianggap sebagai demokrasi yang sesuai dengan karakteristik nilai-nilai budaya bangsa Indonesia. Berdasarkan asumsi itu pula maka proses-proses demokratisasi berkecenderungan pendemokrasian kehidupan bangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang sesuai dengan nilai-nilai demokrasi "*tanpa label*" apapun. Dengan kata lain pendemokrasian yang bersifat universal dengan mengambil alih prinsip-prinsip demokrasi yang berasal dari tempat lahirnya paham demokrasi, meskipun terhadap pihak pengambil keputusan juga tidak ingin dikatakan sebagai telah menjalankan prinsip-prinsip demokrasi liberal, seperti yang pernah dilakukan elit kekuasaan pada era sebelum keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Sebagaimana dikemukakan oleh Mahfud bahwa istilah demokrasi merupakan istilah *ambiguous*, pengertiannya tidak tunggal sehingga berbagai negara yang mengklaim diri sebagai negara demokrasi telah menempuh rute-rute yang berbeda.¹⁵⁸ Seperti spektrum demokrasi yang diuraikan dalam alenia terdahulu, demokrasi juga dapat dilihat dari segi substantif dan dari segi prosedural, meskipun dalam bekerjanya sistem yang demokratis kedua hal tersebut saling menopang, dan bahkan saling meniadakan. Tidak ada suatu pemerintahan demokratis yang dimaknakan sebagai suatu pemerintahan "*dari, oleh, dan untuk*" rakyat dapat ditegakkan tanpa didukung oleh prosedur-prosedur sebagai prakondisi bekerjanya suatu sistem yang demokratis. Pranata-pranata demokrasi tersebut juga tidak dapat berfungsi secara efektif tanpa didukung keberadaan lembaga-lembaga demokrasi sebagai infra dan supra struktur politik demokratis.

Robert A. Dahl sebagaimana dikutip George Sorensen¹⁵⁹ menekankan demokrasi pada adanya suatu pemerintahan yang responsif terhadap pilihan-pilihan (saran-saran) dari masyarakat, yang dipertimbangkan sebagai kesamaan hak berpolitik, sebagai karakter kunci demokrasi. Hal seperti itu memerlukan kesempatan adanya kesempatan untuk : (1) memformulasikan kesempatan-

¹⁵⁸ Moh. Mahfud MD., *Op.Cit.* h. 15-16

¹⁵⁹ Georg Sorensen, *Op.Cit.*, h. 12

kesempatan tersebut, (2) memberikan kesempatan itu kepada anggota-anggota masyarakat dan pemerintahan baik melalui aksi individual maupun kolektif, dan (3) mempunyai kesempatan yang sama dalam memimpin pemerintahan. Tiga kesempatan tersebut, pada gilirannya, dipengaruhi oleh adanya institusi penjamin sebagai berikut :

1. *Freedom to form and join organizations;*
2. *Freedom of expression;*
3. *Right to vote;*
4. *Eligibility for public office;*
5. *Right of political leaders to compete for support;*
 5.a. Right of political leaders to compete for votes;
6. *Alternative sources of information;*
7. *Free and fair elections;*
8. *Institutions for making government policies depend on votes and other expressions of preference.*¹⁶⁰

Delapan kondisi tersebut dikelompokkan ke dalam tiga dimensi politik demokrasi, yaitu (1) *competition*, (2) *participation*, dan (3) *civil and political liberties*. *Pertama*, dimensi kompetisi melibatkan baik individu maupun kelompok organisasi secara efektif mengambil posisi di pemerintahan, terutama oleh partai politik, yang diatur secara reguler dan termasuk penggunaan kekuatan. *Kedua*, dimensi partisipasi politik dalam menentukan pemimpin dan kebijakan-kebijakan, sekurang-kurangnya melalui pemilihan umum yang *fair* dan teratur, termasuk kelompok masyarakat yang bukan mayoritas. *Ketiga*, dimensi kebebasan sipil dan politik meliputi kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan

¹⁶⁰*Ibid.*

pers, kebebasan untuk membentuk kerjasama dalam organisasi, cukup untuk menjamin integritas kompetisi dan partisipasi politik.¹⁶¹

Pandangan Dahl tersebut hampir sama dengan pendapat samuel P. Huntington yang melihat demokrasi dari segi prosedur, sebagai suatu bentuk pemerintahan demokrasi telah didefinisikan berdasarkan sumber wewenang bagi pemerintah, tujuan yang dilayani oleh pemerintah, dan prosedur untuk membentuk pemerintahan.¹⁶² Menurut Huntington, pada intinya demokrasi merupakan cara-cara untuk menetapkan otoritas di mana rakyat memilih pemimpin-pemimpin mereka,¹⁶³ selain itu demokrasi juga merupakan cara untuk membatasi otoritas melalui pemilihan umum yang bebas, adil dan kompetitif. Hal itu hanya dapat dimungkinkan jika ada ruang yang terbuka untuk kebebasan berbicara, kebebasan berserikat, dan kebebasan pers, dan jika kandidat-kandidat dan partai-partai oposisi diberi kesempatan untuk mengkritik terjadinya penyalahgunaan kekuasaan tanpa takut akan balas dendam.¹⁶⁴

Benang merah demokrasi berdasarkan pandangan tersebut dengan demikian terletak pada : (1) prosedur-prosedur dijalankan pemerintahan oleh

¹⁶¹ *Ibid.*, h. 13

¹⁶² Samuel P. Huntington, *Op.Cit.*, h. 4

¹⁶³ Samuel P. Huntington, "Demokrasi Amerika dalam Kaitannya dengan Asia", dalam *Demokrasi dan Kapitalisme Perspektif Asia dan Amerika*, Jakarta, CIDES, 1994, h. 28

¹⁶⁴ *Ibid.*, h. 28-29

rakyat dengan partisipasi secara penuh dari segenap warga, (2) diakui dan dilindungi hak-hak kebebasan warga negara, atau dengan kata lain diakui keberbedaan di antara sesama warga negara dan antara warga negara dengan pemerintah, (3) adanya hak dan mekanisme kontrol (pengawasan) terhadap berjalannya pemerintahan, dan (4) adanya kewajiban pertanggungjawaban pemegang jabatan publik kepada warga negara. Untuk menjalankan keempat hal tersebut diperlukan adanya pranata yang secara regulatif memberikan dasar-dasar aturan terhadap bekerjanya demokrasi, sehingga segala macam aktivitas yang berkaitan dengan penerapan prinsip-prinsip demokrasi bersifat "*Legitimate*". Selain itu, secara struktural dan fungsional harus ada lembaga-lembaga kenegaraan baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif yang dapat menjalankan prinsip-prinsip pemerintahan demokrasi berdasarkan "*job description*" yang bersifat limitatif. Dalam konteks inilah lembaga kepolisian, dalam hal ini POLRI bagaimana menempatkan diri sebagai salah satu lembaga demokrasi. Mengenai hal ini ada istilah "*The Guardian of Civil Values*", yaitu polisi adalah penjaga nilai-nilai sipil, yang menurut Chaerudin Ismail dikatakan sebagai nilai-nilai warga negara yang tidak selalu didukung oleh negara dan kekuasaan, dan polisi sipil harus didukung oleh semua lapisan masyarakat.¹⁶⁵ Seperti juga pandangan Rudini yang mengatakan bahwa di negara-negara demokrasi kualitas polisi mencerminkan kualitas demokrasi. Kemudian, kekerasan sangat dihindarkan,

¹⁶⁵ *Kompas*, 10 Juni 2001, h. 28

hak asasi manusia sangat dijunjung dan hukumlah yang berbicara. Sebaliknya, di negara-negara yang tidak demokratis kekuasaan lebih ditonjolkan.¹⁶⁶

Penempatan POLRI sebagai salah satu lembaga demokrasi sejati sesuai dengan semangat dipisahkannya POLRI dari organisasi militer (ABRI/TNI). Secara konfiguratif ada jalinan yang niscaya antara fungsi-fungsi kepolisian dengan prinsip-prinsip demokrasi. *Pertama*, sebagai aparat yang bertanggung jawab terhadap pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, POLRI mempunyai tugas baik yang bersifat preventif maupun represif bagaimana agar kehidupan demokratis dapat berjalan secara normal sesuai dengan nilai-nilai yang dianut, sehingga keberbedaan yang dipraktikkan oleh masyarakat tidak sampai melanggar hak-hak pihak lain. *Kedua*, sebagai aparat penegak hukum, POLRI mempunyai tugas menegakkan pranata-pranata yang berorientasi pada kehidupan demokratis. *Ketiga*, sebagai aparat yang seharusnya melindungi dan mengayomi masyarakat ialah POLRI menjalankan tugas untuk memberikan perlindungan sekaligus pengayoman kepada masyarakat agar terdapat suasana yang kondusif bagi terciptanya kehidupan yang lebih sejahtera dalam masyarakat yang demokratis.

Aksi unjuk rasa yang harus dilihat sebagai bentuk partisipasi politik (yang nonkonvensional) dan diakui sebagai salah satu hak asasi manusia merupakan

¹⁶⁶H. Rudini, *Lòc.Cit.*

bagian dari kehidupan demokrasi. Secara yuridis, aksi tersebut sebagaimana telah diuraikan dalam bab-bab telah terdahulu telah mendapat sandaran baik berupa UU Unjuk Rasa atau yang dikenal dengan UU Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, maupun UU tentang HAM dan UU tentang Pengadilan HAM. Berdasarkan perundang-undangan tersebut terbukalah ruang publik yang cukup luas untuk mengekspresikan pendapatnya sesuai dengan hak-hak sipil dan politik yang dimilikinya. Berdasarkan hal diatas, tugas kepolisian dengan demikian memelihara dan menjaga agar dalam setiap aksi unjuk rasa yang dilaksanakan tidak sampai mengganggu atau tetap terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat. Selain itu, bagaimana agar pranata-pranata hukum yang berhubungan dengan unjuk rasa dapat ditegakkan dengan meminimalkan distorsi-distorsi yang kemungkinan bisa terjadi. Akhirnya, apabila kedua hal ini dapat dijalankan dengan baik, pada gilirannya polisi sudah memberikan perlindungan dan sekaligus memberikan pengayoman kepada para pelaku aksi unjuk rasa.

Mengenai penegakan hukum yang berkaitan dengan pelanggaran HAM ada pendapat yang secara terbuka dikemukakan oleh pejabat POLRI, yang sebenarnya merupakan pengakuan secara tulus, yaitu :

Sebenarnya Pemerintahan telah mempunyai "*Political will*" yang antara lain ditunjukkan dengan terbentuknya Undang-Undang HAM dan pengadilan Ham berdasarkan Tap MPR-Ri No. XIII/MPR/1998, namun sangat disayangkan kondisi peradilan tidak memadai, praktek penegakan hukum dirasakan kurang adil, diskriminatif dan lebih berpihak kepada penguasa dan

pengusaha ketimbang pada masyarakat kecil pencari keadilan. Adanya pejabat negara yang hanya memberikan janji-janji untuk menuntaskan masalah pelanggaran HAM yang tidak pernah diselesaikan secara tuntas dan tanpa komitmen kuat untuk menyelesaikan secara hukum. Kebiasaan retorika masih saja merupakan kekuatan mengelabui masyarakat, selain itu ada kebiasaan intervensi Pemerintah dalam institusi peradilan mempengaruhi jalannya keputusan sehingga menimbulkan ketidakadilan. Dan akibatnya masyarakat kehilangan kepercayaan sehingga cenderung mengisi kekosongan tersebut melalui tindakan main hakim sendiri. Hal tersebut menyebabkan masyarakat lebih senang mencari keadilan dengan minta bantuan ke LBH, Komnas HAM, KontraS dll. ketimbang ke Polisi atau Kejaksaan.¹⁶⁷

Selain itu juga dikemukakan :

Namun disadari dengan semakin berkembangnya pemikiran masyarakat terhadap aspek keterbukaan dan demokratisasi yang pada akhirnya menimbulkan semakin kritisnya masyarakat terhadap hak dan kepentingan individunya (HAM), kurang diimbangi oleh jumlah petugas/personil POLRI di lapangan yang kurang pemahamannya secara mendalam terhadap aspek HAM sehingga budaya kekerasan maupun kekakuan dalam pelayanan masyarakat masih sering ditemui. Hal ini dapat dimungkinkan karena selama ini (kurun waktu selama 50 tahun) pola tugas Polri termasuk sikap dan perilaku pribadi anggota dan methoda penyidikan masih dipengaruhi atau berada dalam lingkungan ABRI dan baru mulai 1 April 1999 Polri keluar dari ABRI dan berada dibawah Dephankam, dan budaya militerisme tentunya akan sulit dihapuskan dalam waktu untuk memperbaiki/menyempurnakan budaya (culture)nya walaupun secara struktural Polri sudah mandiri.¹⁶⁸

Dua bagian pendapat pejabat POLRI ini sekurang-kurangnya memberikan gambaran mengenai masih lemahnya penegakan hukum terhadap HAM, yaitu ditandai dengan tindakan yang bertendensi diskriminatif, kurang adil, belum dihayati secara mendalam mengenai hakikat HAM, masih berperilaku

¹⁶⁷ Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Jawa Timur, *Pelaksanaan HAM di Indonesia, Dikaitkan dengan Citra Internasional Indonesia*, Makalah, 1 Pebruari 2000, h. 9

¹⁶⁸ *Ibid.*, h. 11

militaristik, serta belum diimbangi dengan jumlah personel POLRI yang memadai.

Dari sisi masyarakat pun kurang memberikan penilaian yang tidak atau belum menggembirakan, yang setidaknya-tidaknya tergambar dari jajak pendapat, meskipun harus diakui pula bahwa sudah ada peningkatan perkembangan opini masyarakat terhadap POLRI dari tahun ke tahun.¹⁶⁹

<u>PERKEMBANGAN OPINI MASYARAKAT TERHADAP POLISI</u>				
Kinerja Polisi	Sikap Setuju Responden			
	1998	1999	2000	2001
Proses Kerja Polisi				
* Polisi segera datang mengatasi kemacetan lalu lintas	33,1	39,0	38,4	54,8
* Polisi yang dihubungi segera datang jika terjadi peristiwa kejahatan.	54,9	50,2	59,6	59,2
* Berurusan Polisi harus mengeluarkan uang.	79,2	74,5	62,7	64,0
* Berurusan Polisi prosesnya berbelit-belit.	73,5	72,8	65,7	60,3
Hasil Kerja Polisi				
* Melibatkan polisi tidak menyelesaikan masalah	52,4	53,1	47,8	44,1
* Melibatkan polisi menambah masalah	56,9	52,0	51,5	43,0
* Polisi mampu melindungi masyarakat dari tindak kejahatan	-	41,8	39,8	60,1
Keberpihakan Polisi				
* Menghadapai berbagai persoalan, polisi sudah berpihak pada masyarakat	-	41,8	45,8	60,1
N (Juni 1998) = 877, N (Juni 1999) = 966, N (Juni 2000) = 582, N (Juni 2001) = 905				
Sumber Litbang Kompas (2001)				

¹⁶⁹Kompas, 10 Juni 2001, h. 30

Data di atas menggambarkan adanya perubahan opini masyarakat selama empat tahun mengenai POLRI, baik proses kerja, hasil kerja, maupun keberpihakan polisi kepada masyarakat.

Belum menggembirakannya opini masyarakat terhadap kinerja POLRI tidak semata-mata menjadi “dosa” POLRI sendiri, karena masih ada faktor lain yang lebih dominan yang menempatkan POLRI sebagai subsistem militer. Dalam posisi demikian seringkali POLRI ditempatkan sebagai “Kambing Hitam” berbagai kegagalan ABRI dalam mengelola keamanan dan ketertiban masyarakat. Terlebih dari itu, selama dua rejim terdahulu peranan hukum masih disubordinasikan di bawah kebijakan makro politik, dan begiru pula POLRI sebagai aparat negara penegak hukum lebih mengabdikan kepada kepentingan kekuasaan ketimbang masyarakat luas, bangsa dan negara. Dalam pandangan Arief Sidharta sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959, aspek kehidupan dan penyelenggaraan hukum oleh penyelenggara negara secara sadar ditempatkan pada posisi nomor dua atau lebih bawah lagi. Penomorduaan kehidupan dan penyelenggaraan hukum secara langsung membuka jalan bagi pertumbuhan dan semakin menguatnya pemusatan kekuasaan politik ke satu tangan yang membangun dan menghasilkan pemerintahan otoriter-diktatorial, yang tindakan-tindakan kekuasaannya selalu dilegitimasi atas nama atau demi kepentingan rakyat, namun dalam kenyataannya semakin bebas dari kontrol rakyat, dan

semakin jauh baik dari kepentingan dan kebutuhan riil rakyat maupun dari rasa keadilan rakyat.¹⁷⁰ Dikatakan pula oleh Arief Sidharta :

.....bebasnya penguasa dan pengembanan kekuasaan dari kontrol yang efektif, menyebabkan fundamental hukum tergerogoti secara sistematis yang mengakibatkan hukum dan kehidupan hukum mengalami krisis yang semakin parah dengan korupsi besar-besaran yang menyertainya. Krisis hukum dan kehidupan hukum yang sudah mencapai titik nadirnya pada tahun 1997 ditengarai pula dengan mudahnya krisis moneter meluncur menjadi krisis ekonomi secara menyeluruh, yang menyebabkan kehidupan rakyat menjadi sangat terpuruk. Semuanya itu mengakibatkan hilangnya kepercayaan rakyat terhadap pemerintah (kekuasaan politik) dengan seluruh aparatnya dan terhadap hukum. Hilangnya legitimitas kekuasaan politik atau kewenangan publik dan hukum itu merebak dengan tampilnya gejala-gejala situasi khaotik dalam bentuk mudahnya terjadi berbagai kerusakan sosial (penjarahan dan konflik terbuka antar kelompok etnis atau antar penganut agama yang berbeda) diberbagai tempat.¹⁷¹

Menurut Sidharta situasi ini menuntut dilaksanakannya reformasi dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berpolitik dan bernegara, yang hanya dapat terjadi lewat reformasi hukum dalam keutuhannya, yakni dengan pembangunan hukum.¹⁷²

Konfigurasi kewenangan POLRI yang sebagai subsistem militer, selain sebagai subsistem penegakan hukum dan subsistem peradilan pidana, menempatkan POLRI dalam situasi yang serba canggung dalam menjalankan fungsi-fungsinya, terlebih dari itu masih belum tampak jelas titik berat tugas

¹⁷⁰B. Arief Sidharta, "Praktisi Hukum dan Perkembangan Hukum", dalam *Wajah Hukum di Era Reformasi*, Bandung, Citra Aditya bakti, 2000, h. 197

¹⁷¹*Ibid.*, h. 198

¹⁷²*Ibid.*

yang harus dilaksanakan. Penempatan POLRI sebagai institusi yang secara langsung berada di bawah Presiden sebenarnya sudah sangat jelas bahwa POLRI dengan demikian merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif. Menurut Dimiyati Hartono, berdasar prinsip pembagian kekuasaan institusi kepolisian di dalam suatu negara secara universal di mana pun negara di dunia, tidak termasuk ke dalam lembaga legislatif ataupun yudikatif, tetapi termasuk dalam lingkungan kekuasaan eksekutif. Berkaitan dengan kemandirian POLRI, Dimiyati Hartono menegaskan, jika POLRI ingin menjadi institusi yang mandiri, perlu diperjelas dan dipertanyakan dalam sistem pembagian kekuasaan tersebut, karena apabila POLRI sebagai institusi penegak hukum dan pengayom masyarakat bersifat independen, tidak tergantung pada siapapun dan tidak berada dalam lingkungan eksekutif, dikhawatirkan melahirkan negara dalam negara (*Staat in staat*). Ini menyangkut persoalan mendasar, kepada siapa kekuasaan negara yang diserahkan kepada POLRI itu harus dipertanggungjawabkan.¹⁷³

Selain dari kemandirian yang masih menjadi wacana publik, masalah terpenting dari POLRI ialah mengenai profesionalisme yang di masa lalu citra POLRI sebagai polisi yang profesional masih sangat diragukan, karena berbagai hal seperti yang diuraikan di atas. Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa gerakan profesionalisme di Amerika Serikat bertujuan utama :

1. Menghapuskan pengaruh politik.

¹⁷³Kompas, 12 Juni 2001, h. 7

2. Mengangkat pimpinan eksekutif yang berkemampuan (*qualified*).
3. Membangun suatu misi pelayanan masyarakat yang "non-partisan", yaitu pelayanan yang tidak memihak.
4. Meningkatkan standar bagi personil kepolisian.
5. Memperkenalkan/menggunakan asas-asas manajemen ilmiah.
6. Menekankan disiplin gaya militer.
7. Mengembangkan satuan-satuan khusus (*specialized unit*).¹⁷⁴

Menurut Satjipto Rahardjo, masyarakat di mana kepolisian modern tumbuh memiliki atau mengembangkan watak "*civil society*"-nya. Tanpa perkembangan watak masyarakat yang demikian itu sulit untuk dapat membayangkan pertumbuhan ke arah polisi modern. Munculnya polisi modern berkaitan erat dengan sistem hukum (*administration of justice*) yang makin meninggalkan penggunaan kekuatan dan kekerasan. Dalam konteks perkembangan yang demikian itu, maka polisi dan pemolisian pun dituntut untuk juga berubah.¹⁷⁵

Berbeda dengan pendapat di atas, Koesparmono Irsan mengemukakan pendapat yang membenarkan tindakan kekerasan oleh polisi, meskipun pendapatnya ini disampaikan pada suatu era di mana polisi masih di bawah payung ABRI yang lebih menonjolkan ciri militeristiknya. Menurutnya, bagi polisi kekerasan adalah fungsional melekat padanya karena kekerasan adalah bagian dari upaya paksa dalam penegakan hukum. Polisi melakukan kekerasan tidak harus selalu dalam posisi terpaksa karena membela diri, tetapi dapat

¹⁷⁴Satjipto Rahardjo, "Dinamika Peran dalam Masyarakat", dalam *Polisi Masyarakat dan Negara*, Yogyakarta, Bigrif Publishing, 1995, h. 44

¹⁷⁵*Ibid.*, h.43

dilakukan bila dianggap perlu sesuai dengan tuntutan hukum dengan asas harus sesuai, setimpal, atau tidak berlebihan. Sebaliknya, bila kekerasan ini dilakukan secara berlebihan di luar asas keseimbangan serta tidak benar dari segi situasi, urutan tindak dan hukum, dapat dipersoalkan sesuai dengan prosedur, yakni melalui Peradilan Militer.¹⁷⁶

Memperbandingkan antara watak kepolisian yang terjadi di Indonesia dengan kepolisian di Amerika Serikat sebagaimana diuraikan di atas, di masa yang lalu memang merupakan sesuatu yang hampir tidak mungkin terjadi di Indonesia. Setelah terbuka kesempatan mencanangkan agenda reformasi, yang kemudian muncul paradigma baru kepolisian yang dipisahkan dari militer, maka hal-hal yang berkaitan dengan penggunaan kekerasan perlu dikaji ulang, karena kekerasan sipapun pelakunya dan apa pun alasannya merupakan pertanda kegagalan institusional dan beban sistem yang terlalu berat.¹⁷⁷

Pada paragraf terdahulu telah disinggung bahwa kekerasan merupakan monopoli negara yang *legitimate*, dan bagi kepolisian hal itu mendapatkan landasan sebagai bentuk kewenangan diskresi. Meskipun demikian, apapun bentuknya kekerasan selalu mendatangkan penolakan dan protes keras terutama

¹⁷⁶Koesparmono Irsani, *"Inovasi Struktur Kelembagaan dalam Menciptakan Profesionalisme POLRI"*, dalam *Polisi, Masyarakat dan Negara*, Yogyakarta, Bigrif Publishing, 1995, h. 5-6

¹⁷⁷Busyro Muqoddas (Editor), *Kekerasan dalam Politik yang Over Acting*, Yogyakarta, LKBH UII, 1998, h. 117

dari pelaku gerakan prodemokrasi. Sejarah telah mencatat bahwa kegagalan rejim Orde Baru hendaklah dimengerti sebagai kegagalan penuh dan tak terbantahkan bahwa kekerasan tidaklah bisa diandalkan untuk menjaga kehidupan negara, dan justru mereka yang secara amat sengaja direkayasa untuk memeluk asas kekerasan itu, justru mereka pula yang mulai menggeliat dan menolaknya.¹⁷⁸ Menurut Emmanuel Subangun, pengelolaan kekerasan hanyalah bagian kecil dari kemajemukan urusan berbangsa dan bernegara, karena kekerasan yang selalu mengandung unsur pemaksaan, sepenuhnya berlawanan dengan fitri kita sebagai makhluk abad XX, yakni mereka yang hanya mengenal peri kehidupan demokratis dan bukan yang lainnya.¹⁷⁹

Masihkah dalam masa transisi menuju ke sistem politik yang lebih demokratis saat ini polisi tetap berpola tindak seperti yang dilakukan dalam masa-masa sebelumnya. Dalam hal ini ada beberapa catatan, yaitu : *pertama*, di dalam Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 terdapat satu prinsip untuk saling membantu antara POLRI dan TNI. Tentara Nasional Indonesia memberikan bantuan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan atas permintaan yang diatur dalam undang-undang (Pasal 4), sebaliknya dalam keadaan darurat Kepolisian Negara Republik Indonesia

¹⁷⁸Emmanuel Subangun, *Politik Anti Kekerasan Paksa Pemilu '99*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1999, h. 109

¹⁷⁹*Ibid.*

memberikan bantuan kepada Tentara Nasional Indonesia, yang diatur dalam undang-undang (Pasal 9). Apabila tidak dijelaskan mengenai batas-batas kewenangan kedua belah pihak dalam menjalankan tugas pembantuan ini, maka dapat menjerumuskan POLRI dalam melanggar budaya kekerasan pada tubuh POLRI yang sangat bertolak belakang dengan nilai-nilai demokrasi, meskipun ada ketentuan dalam ketetapan ini yang menyatakan bahwa (1) baik TNI maupun POLRI bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis, dan (2) TNI mendukung tegaknya demokrasi, menjunjung tinggi hukum dan hak asasi manusia. *Kedua*, UU Nomor 28 Tahun 1997 tentang POLRI sampai sekarang belum direvisi berselarasan dengan lahirnya ketetapan MPR baik Nomor VI maupun Nomor VII/MPR/2000 mengenai pemisahan POLRI dari TNI, dan penegasan mengenai peran kedua institusi tersebut. Keberadaan UU ini dapat menimbulkan kerancuan dalam memberikan interpretasi mengenai ketentuan mana yang harus digunakan, karena pada dasarnya untuk sampai pada tahap aplikasi pranata-pranata yang dimuat dalam Ketetapan MPR tidak demikian langsung diterapkan dalam praktik kepolisian sehari-hari, akan tetapi harus dijabarkan terlebih dahulu ke dalam undang-undang. Kerancuan ini pula menciptakan kondisi yang *debatable* di masyarakat. *Ketiga*, sudah menjadi asas yang bersifat universal bahwa polisi diberikan kewenangan diskresi. Berdasarkan kewenangan diskresi ini polisi dapat melakukan tindakan kekerasan dengan alasan sebagai upaya paksa dalam

menghadapi kasus-kasus faktual, meskipun untuk sampai pada tindakan itu harus dilakukan dengan (1) benar menurut situasi (tepat), (2) benar menurut urutan tindak, dan (3) benar menurut hukum.¹⁸⁰

Berdasarkan uraian yang ada pada paragraf ini, maka ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian terhadap eksistensi POLRI sebagai penegak hukum dalam masa transisi menuju demokrasi, yaitu *pertama*, masalah independensi (kemandirian) POLRI terhadap lembaga-lembaga kenegaraan lainnya; *kedua*, masalah profesionalisme POLRI menyerasikan dengan berbagai tantangan tugas yang semakin meningkat dalam atmosfer demokrasi; dan *ketiga*, masalah digunakannya pola-pola lama yang bertendensi militeristik seperti penggunaan kekerasan meskipun POLRI sudah berpisah dengan TNI.

¹⁸⁰Koesparmono Irsani, *Op.Cit.*, h. 6

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Deskripsi Hasil Penelitian

1. Deskripsi terhadap Aksi Unjuk Rasa di Masa Orde Baru.

a. Aksi Unjuk Rasa di Kota Surabaya

Aksi unjuk rasa yang menjadi fokus penelitian di Kota Surabaya ialah aksi unjuk rasa yang terjadi di kawasan industri Tandes wilayah Surabaya Selatan, yang melibatkan aktivitas mahasiswa dan buruh. Aksi ini menjadi sangat fenomenal, karena “gaung” aksi ini tidak sekedar persoalan regional Jawa Timur, akan tetapi sudah berkembang menjadi masalah Nasional, dan bahkan menjadi sorotan masyarakat Internasional. Penyelesaian penanganan aksi unjuk rasa ini tidak hanya terfokus pada penyelesaian tuntutan normatif buruh, melainkan sudah “merambah” wilayah politik yang sedikit banyak berpengaruh terhadap berjalannya proses litigasi, karena pada akhirnya beberapa pelaku aksi unjuk rasa ini ditarik ke dalam proses peradilan yang berdimensi tindak pidana politik. Pada zamannya, aksi unjuk rasa yang melibatkan aktivitas mahasiswa dan buruh ini merupakan aksi terbesar di Jawa Timur (1996), yang belum pernah terjadi pada masa-masa sebelumnya.

Aksi ini terjadi pada tanggal 8 dan 9 Juli 1996 di kawasan industri Tandes wilayah Surabaya Selatan. Sekurang-kurangnya aksi ini melibatkan ribuan buruh dari 13 perusahaan, yaitu : PT. SS Utama (perusahaan sandal dan

sepatu/Penanaman Modal Dalam Negeri/PMDN), PT. Victory Long Age (perusahaan sepatu/PMDN), PT. Profila Buana (perusahaan sepatu/PMDN), PT. Cinderella Vila (perusahaan sepatu/PMDN), PT. Lucky Top Metal Corps. (perusahaan kran/PMA Taiwan), PT. Barinda Anggun (perusahaan velg/PMDN), PT. Cosmos (PMDN), PT. Wangta Agung (perusahaan sepatu/PMDN), CV. Daimaster (PMDN), dan PT. Gelora Djaja (perusahaan rokok/PMDN). Selain melibatkan ribuan buruh, aksi tersebut juga diikuti oleh beberapa aktivis mahasiswa dari kelompok Partai Rakyat Demokratik (PRD), suatu partai yang tidak diakui eksistensinya oleh rejim Orde Baru, baik dilihat dari segi yuridis maupun dari sudut kebijakan pemerintah saat itu.

Aksi unjuk rasa ini dilakukan dengan cara aksi duduk di halaman pabrik, dan selanjutnya melakukan *long march* menuju Kantor Dinas Tenaga Kerja Kota Surabaya, yang kemudian dilanjutkan dengan berjalan kaki menuju ke Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi Jawa Timur. Ada dua kategori tuntutan yang dikemukakan, yaitu tuntutan yang bersifat normatif dan non-normatif (politis). Tuntutan yang bersifat normatif meliputi tuntutan buruh kepada manajemen pabrik, yang sangat bervariasi antara perusahaan yang satu dengan perusahaan yang lainnya. Tuntutan itu diantaranya ialah tuntutan dinaikkannya upah harian menjadi minimal Rp. 7.000,00,- (Tujuh Ribu Rupiah), diberikannya cuti haid bagi buruh perempuan, diberikannya santunan jaminan sosial tenaga kerja (Jamsostek), serta tuntutan spesifik lainnya. Tuntutan yang

non-normatif atau yang lebih bersifat politis meliputi tuntutan agar Pemerintah dapat menekan pengusaha untuk menurunkan harga-harga kebutuhan pokok, tuntutan pencabutan terhadap lima undang-undang bidang politik, pencabutan terhadap Dwifungsi ABRI, dilakukannya pengawasan yang fair dan transparan terhadap proses penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu), diberikannya kebebasan berserikat dan dihentikannya campur tangan militer (ABRI) dalam penyelesaian sengketa perburuhan.

Dalam perjalanan menuju Kantor Tenaga Kerja Kota Surabaya, sebanyak 25 orang yang terlibat dalam aksi ditangkap aparat keamanan, dan lima orang diantaranya adalah buruh. Penangkapan terhadap pelaku aksi dilakukan oleh suatu Tim Gabungan yang terdiri dari aparat KOREM 084 Bhaskara Jaya, Kodim Surabaya selatan, dan aparat Polsek Tandes. Setelah ditahan selama dua kali 24 jam, sebanyak 22 orang dibebaskan, akan tetapi terhadap mereka segera diajukan ke pengadilan dengan dakwaan melanggar Pasal 510 KUHP, suatu pasal yang meregulasi perijinan terhadap penyelenggaraan pesta umum atau keramaian umum, dan pawai (arak-arakan) di jalanan umum, serta *demontrasi*, atau yang menurut R. Soesilo dikatakan sebagai suatu pawai yang diadakan untuk menyatakan dengan cara yang hebat.¹⁸¹ Sisanya, yaitu sebanyak tiga orang tetap ditahan dengan tuduhan melakukan kejahatan sebagaimana diatur dalam Pasal

¹⁸¹R. Soesilo, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) serta Komentar-komentarnya Paal demi pasal*, Bogor, Politeia, 1976, h.285-286.

55 *juncto* Pasal 154, 160 dan 270 KUHP. Mereka adalah Dita Indah sari (aktivis mahasiswa Jakarta, Ketua PPBI), Coen Husain Pontoh (aktivis mahasiswa Jakarta, pengurus STN), dan Mohammad Soleh (aktivis mahasiswa Surabaya, pengurus SMID Surabaya). Ketiganya beraliansi dengan PRD yang berpusat di Jakarta. Dalam perkembangannya, setelah berkas perkaranya dilimpahkan ke kejaksaan, para aktivis tersebut dikenai tuduhan melakukan kegiatan subversi.

Terdapat interaksi yang bersifat timbal balik antara berbagai komponen yang terlibat dalam unjuk rasa ini, yang kemudian mewujudkan suatu sinergi baik dalam menyuarakan tuntutan kepada pihak-pihak terkait, maupun dalam menentukan strategi untuk menghadapi berbagai kemungkinan dilakukannya tindakan represif yang biasa diterapkan oleh aparat keamanan. Kerja sama antara berbagai kemungkinan pelaku aksi unjuk rasa tersebut menjadikannya sebagai perihal yang merepotkan dilihat dari sisi aparat keamanan. Jaringan kerja sama antara berbagai komponen aksi unjuk rasa itu dapat digambarkan sebagai berikut,¹⁸² yang secara faktual dapat dilihat dari sudut pernyataan para pelaku aksi dan perilaku yang diperbuat oleh para pihak.

Dita Indah Sari, salah seorang aktivis yang ikut dalam unjuk rasa mengatakan bahwa unjuk rasa buruh bertujuan menunjukkan kepada buruh bahwa mereka bisa kuat jika mereka mau bersatu. Menurut Dita, walaupun

¹⁸²A. Made Tony Supriatma (Ed.), 1996: *Tahap Kekerasan Potret Pelanggaran HAM di Indonesia*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1997, h. 177-123.

setengah mati PRD berusaha menggerakkan aksi unjuk rasa, maka tidak mungkin dua ribu buruh secara sukarela akan mengikuti aksi kalau mereka tidak mempunyai kepentingan dan kesadaran untuk mengikuti aksi. Melalui pembelaan (pleidooi) yang disampaikan dalam sidang Pengadilan Negeri Surabaya pada tanggal 7 april 1997, Dita Indah Sari mengemukakan visinya tentang aksi unjuk rasa yang dilakukan, yaitu.¹⁸³

Adalah rasa kasihan dan perasaan kemanusiaan kepada kaum buruh yang pada awalnya mendorong saya untuk meninggalkan kuliah kenang-kenangan masa muda untuk bergabung dan menjadi satu dengan mereka.

Saya menolak berposisi sebagai kekuatan moral karena seluruh kekejaman dan kejahatan yang terjadi di negeri ini tidak akan berubah oleh seruan-seruan penggugah hati nurani saja. Bagi saya penindasan yang dialami kaum buruh dan tani selama 30 tahun ini bukan berakar dari kebusukkan hati para penguasa, namun dari jalinan sistem ekonomi politik yang memberi kesempatan pada kesewenang-wenangan untuk berkembang.

Dengan keyakinan seperti itu saya tak keberatan menghabiskan akhir minggu saya bersama mereka, rakyat pekerja itu. Membutuhkan satu kerja keras dan pembenahan diri terus menerus sebelum saya akhirnya benar-benar mampu menyesuaikan diri dengan lingkungan, bahasa dan kebiasaan-kebiasaan mereka.

Kebersamaan dengan mereka, telah mengubah pandangan hidup saya, karena yang terlibat bukan hanya fisik dan fikiran saya, tapi juga hati dan perasaan. Rasa iba, kasihan, telah bergeser, memberi tempat pada kasih sayang yang begitu dalam. Seperti mereka belajar banyak dari saya, pada saat yang bersamaan tangan-tangan merekalah yang menjadikan saya seorang manusia, dengan pikiran dan keyakinan seperti saat ini.

Keputusan untuk berjuang, untuk dan bersama mereka, didasarkan pada kesadaran politik serta rasa cinta dan sayang yang berkembang memenuhi ruang-ruang hati.

¹⁸³Dita Indah Sari, *Memuji Perjuangan Politik*, Pembelaan (Pleidooi), Dibacakan di depan Sidang Pengadilan Negeri Surabaya, 7 April 1997.

Coen Husain Pontoh, salah seorang teman Dita yang ikut aksi unjuk rasa, dan yang kemudian menjadi salah seorang terdakwa di Pengadilan Negeri Surabaya mendasarkan perjuangannya pada kondisi objektif dan fakta-fakta riil sehingga mendorong subyektivitasnya sebagai pribadi, sebagai koordinator Departemen Pendidikan dan Propaganda STN Pusat, serta sebagai seorang aktivis PRD untuk tidak pernah ragu dan siap menanggung risiko dari aksi-aksi yang dilakukan. Dia hanya ingin melakukan kritik dan memberikan masukan agar masyarakat sadar bahwa makna kemerdekaan adalah memberikan kebebasan dan kemerdekaan kepada rakyat kecil agar menjadi lebih terhormat, mempunyai harga diri dan mempunyai kewibawaan. Pontoh juga mengatakan bahwa pembungkaman terhadap kritik, pengadilan terhadap pikiran, dan pelarangan terhadap kebebasan berkumpul akan mengundang tindakan tiranik, karena hal itu hanya menyebabkan rakyat menjadi apatis, pasif, dan selalu diliputi perasaan takut. Sebaliknya, membebaskan seluas-luasnya kritik dan demonstrasi, tanpa adanya saluran yang efektif hanya akan mengundang tindakan yang anarkis.¹⁸⁴

Mochammad Soleh, pelaku aksi unjuk rasa yang kemudian menjadi terdakwa, mengatakan bahwa gerakan aksi yang dilakukannya merupakan wujud dari kesadarannya sebagai mahasiswa yang diakuinya lebih beruntung daripada

¹⁸⁴Coen Husain Pontoh, *Memuju Indonesia yang Demokratis dan Berkedaulatan Rakyat*, Pembelaan (pleidooi), disampaikan di depan Sidang Pengadilan Negeri Surabaya, 7 april 1997.

kebanyakan rakyat kecil, sehingga merasa tidak bisa menjadi orang pengecut dan munafik hanya karena lebih baik nasibnya daripada rakyat kecil. Dalam pembelaannya di depan Sidang Pengadilan Soleh mengemukakan:¹⁸⁵

Kami mencoba menangkap kegetiran hidup kaum buruh yang digaji super murah, ikut menggambar khayalan dan mimpi-mimpi mereka bahwa kelak satu ketika anaknya harus kuliah di perguruan tinggi agar bisa menjadi manajer pabrik yang bergaji super tinggi. Kami juga mencoba merasakan kepahitan hidup kaum tani yang bekerja keras tak kenal lelah membanting tulang di bawah terik panas matahari. Kami ikut menjerit kesakitan ketika merka dipukul, digebuk dan ditangkap hanya karena menuntut ganti rugi yang layak atas pengambilan tanah yang selama ini merupakan simbol kehormatannya. Kami juga ikut berlari terengah-engah kelelahan bersama-sama kaum miskin kota (KMK) yang setiap hari dikejar-kejar oleh petugas-petugas kebersihan dan ketertiban kota, dianggap sebagai sampah yang mencemari kecantikan dan keindahan kota, telah menjadi yang biasa bagi kami. Bersama-sama mereka yang tak berdaya karena tak berkuasa ini, kami belajar dan merasakan apa artinya hak dan kewajiban sebagai warga negara, apa artinya negara ini dimerdekakan, apa artinya pengorbanan harta dan nyawa para pejuang kemerdekaan dulu. Bersama-sama mereka pula kami mendatangi gedung DPR dan DPRD, berteriak dan berdialog sembari mengetuk kepekaan nurani para wakil rakyat itu agar mereka mau memperjuangkan aspirasi rakyat yang telah memilih mereka.

.....
Ketertindasan, keterpencilan dan ketakberkuasaan rakyatlah yang membuat saya terjun berpolitik selain harus studi.

Ketiga pelaku aksi yang menyatakan dirinya sebagai aktivis PRD secara berterus terang menyatakan demikian, dan menyadari mengenai risiko terburuk yang mungkin dialaminya, karena substansi tuntutan dan format aliansi yang dilakukan dengan para buruh dalam gerakannya berlawanan dengan kebijakan

¹⁸⁵ Mochammad Soleh, *Mahasiswa Antara Studi dan Politik*, Pembelaan (Pleidooi), disampaikan di depan Sidang Pengadilan Negeri Surabaya, 7 April 1997.

(politik) perburuhan dan politik kenegaraan yang dijalankan oleh rejim yang berkuasa.

Berdasarkan realitas yang terjadi di lapangan, maka peran yang dijalankan oleh setidaknya ketiga aktivis tersebut sangat efektif dalam menggerakkan para buruh dari ke-13 perusahaan di kawasan industri Tandes Surabaya Selatan untuk melakukan aksi unjuk rasa yang pada masa itu berlangsung sangat fantastis, karena selain diikuti oleh jumlah massa yang cukup besar namun aksi tersebut tetap berjalan dengan tertib, tanpa adanya letupan-letupan yang bersifat anarkis.

Berbeda dengan apa yang dikatakan oleh para aktivis aksi unjuk rasa, maka pendapat Pemerintah yang disampaikan oleh Kepala Staf Umum (Kasum) ABRI yang juga sebagai Kepala Sekretaris (Kases) Bakorstanas, suatu badan yang mengkoordinasikan pemantapan stabilitas nasional, menampakkan pengambilan kebijakan yang sangat represif dan berkecenderungan memberangus aktivitas aksi unjuk rasa yang sebenarnya merupakan wujud dari adanya kekhawatiran yang sangat berlebihan. Menurut Letnan Jenderal Soeyono selaku Kasum ABRI, dalam aksi unjuk rasa yang berlangsung dikawasan industri Tandes tersebut ditemukan adanya unsur agitasi yang memaksa buruh untuk berdemonstrasi, kendati para buruh itu sebenarnya tidak mau. Menurutnya, ini jelas menunjukkan sebagai suatu gerakan subversif yang mau mengubah sistem negara. Soeyono menunjuk beberapa aktivis mahasiswa dan kelompok LSM dari

PRD yang menggerakkan dan memaksa para buruh untuk turun ke jalan, padahal para buruh itu tidak tahu tentang politik.¹⁸⁶

Model penindasan aparat keamanan (dan aparat penegak hukum) memperlihatkan sisi yang sama dari yang dikatakan oleh Kasum ABRI di atas yang pada dasarnya merupakan suatu representasi dari kebijakan Pemerintah di sektor perburuhan, khususnya dalam menangani aksi unjuk rasa buruh. Hal tersebut tampak dari tindakan represif yang dilakukan oleh aparat keamanan dalam aksi unjuk rasa pada tanggal 8 Juli 1996, yang meliputi tindakan pemukulan terhadap aktivis unjuk rasa, intimidasi, tindakan penangkapan, sampai pada mengkualifikasi sebagai perbuatan subversif terhadap apa-apa yang dilakukan oleh pelaku aksi. Secuil catatan berikut memberikan gambaran bagaimana aparat menangani unjuk rasa tersebut.¹⁸⁷

Pukul 09.00 WIB, terdengar jeritan kesakitan dan raungan motor trail. Massa yang berada di tengah buyar dan berlarian. Itu berpengaruh kepada penonton. Massa di bagian Barat, sebagian besar menyelamatkan diri ke gang terdekat. Pengunjuk rasa berlarian masuk kampung karena komando yang diberikan, diikuti aparat keamanan. Beberapa aktivis PRD (Partai Rakyat Demokratik) sibuk menyelamatkan buruh dan diri sendiri.

Pukul 09.20 WIB, suasana kampung agak tenang. Dari pengunjuk rasa, dua buruh PT. SS Utama, didapat informasi bahwa empat buruh "dibawa" aparat keamanan dengan cara didorong paksa. Dia sendiri terkena gebukan yaitu dibagian kaki bawah dan punggung. Sebagian besar pengunjuk rasa digebuk di bagian punggung. Mereka membenarkan bahwa massa buyar karena ancaman gebukan.

¹⁸⁶Media Indonesia, "Demo di Surabaya Gerakan Subversif", 10 Juli 1996, h. 20.

¹⁸⁷A. Made Tony Supriatma (Ed.), Op. Cit., h.118-120.

Model penindakan ini sangat kontradiksi dengan fakta riil bahwa aksi unjuk rasa dilakukan dengan tertib tanpa adanya kesan anarkis.

Pada fase penuntutan pun, kebijakan yang represif terhadap pelaku aksi unjuk rasa tampak dari pasal-pasal (ketentuan hukum) pidana yang menjadi dasar penuntutan, serta lamanya tuntutan pidana dan alasan-alasan jaksa penuntut umum dalam mengkonstruksi perbuatan pelaku yang dikualifikasi sebagai perbuatan subversif. Terdapat varian terhadap lamanya tuntutan, yaitu: Dita Indah Sari dituntut dengan pidana 8 (delapan) tahun, Coen Husain Pontoh 6 (enam) tahun, dan Mochamad Sholeh 5 (lima) tahun, meskipun ketiga-tiganya dinyatakan bersalah melanggar Pasal 1 ayat (1) sub. 1a Undang-undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi. Menurut Jaksa, hal yang memberatkan perbuatan para terdakwa dianggap dapat memecah persatuan dan kesatuan bangsa, sehingga mengganggu stabilitas nasional. Selain itu perbuatan mereka juga dapat mengganggu proses produksi sehingga mengurangi devisa negara. Terdakwa juga dinyatakan terbukti melakukan kegiatan yang merongrong Pancasila dan ingin menggulingkan pemerintahan yang sah. Mengenai perbedaan lamanya tuntutan pidana, menurut jaksa penuntut umum karena didasarkan pada peranan masing-masing terdakwa yang berbeda antara yang satu dengan yang lainnya meskipun mereka mempunyai kerangka kerja dan tujuan yang sama.

Fase terakhir dari proses peradilan yang berlangsung di Pengadilan Negeri Surabaya tersebut ialah dengan dibacakannya putusan hakim terhadap ketiga terdakwa, yaitu Dita Indah Sari dijatuhi pidana penjara 6 (enam) tahun, Coen Husain Pontoh 4 (empat) tahun, dan Mochamad Sholeh 4 (empat) tahun. Menurut Majelis Hakim yang terdiri dari Amrin D. Boer, Sinta Tambunan, dan Risani Madjid (hakim pengganti Parwoto yang meninggal lima jam sebelum pembacaan putusan), terdakwa terbukti melakukan tindak pidana subversi merongrong ideologi negara sehingga secara sah terbukti melakukan tindak pidana seperti yang didakwakan penuntut umum. Pertimbangan yang memberatkan dijatuhkannya pidana ialah tindakan terdakwa membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa. Ide-ide yang oleh majelis hakim merupakan pemikiran negatif terdakwa sebagaimana dicetuskan para terdakwa dalam buku Manifesto PRD, dan yang kemudian dilaksanakan dengan kegiatan aksi unjuk rasa bersama mahasiswa, buruh, dan petani, menurut majelis hakim “nyata-nyata” menyimpang dan bertentangan dengan haluan negara.

Selama sidang-sidang berlangsung tidak nampak adanya gangguan yang menghambat kelancaran proses pemeriksaan kecuali aktivitas yang bersifat sporadis dan spontanitas pengunjung dalam menyikapi perilaku pihak-pihak yang terlibat dalam persidangan, baik terhadap hakim, jaksa, pengacara, maupun terdakwa. Kesigapan aparat keamanan menjaga ketertiban, dan partisipasi pengunjung dalam menunjang kelancaran persidangan berhasil meminimalkan

dampak buruk dari membanjirnya pengunjung sidang yang berpotensi menimbulkan kekacauan. Aparat keamanan sangat bersahabat dengan massa pengunjung, meskipun tampak tidak meninggalkan jati diri polisi sebagai bagian dari organisasi militer (ABRI). Kegaduhan justru terjadi pada tahap-tahap akhir proses peradilan, yaitu terlihat pada saat pembacaan pembelaan (*pleidooi*) baik yang dilakukan oleh terdakwa sendiri maupun ketika disampaikan oleh Tim Penasehat Hukum terdakwa. Kegaduan juga terjadi pada saat sebelum dan sesudah, serta pada saat pembacaan putusan hakim.

Pada saat sidang yang mengagendakan pembacaan pembelaan terdakwa Dita Indah Sari dan Coen Husain Pontoh yang berlangsung sekitar delapan jam (09.30 sampai dengan 17.30 BBWT) pada tanggal 7 April 1997 terdapat suasana yang berbeda dengan hari-hari sidang sebelumnya. Pada saat itu muncul poster dari para mahasiswa yang memadati ruang sidang. Pemandangan demikian tidak terjadi pada sidang-sidang sebelumnya, yang biasanya lebih banyak dipenuhi oleh petugas keamanan, baik yang berseragam resmi kesatuan mereka maupun berpakaian preman. Puluhan mahasiswa selalu mengumandangkan tepuk tangan panjang, bila ada materi pembelaan yang dibacakan Dita, Pontoh, dan Tim Penasehat Hukum dirasakan "*pedas*". Mereka juga tidak segan-segan meneriakkan yel-yel atau sambutan atas pernyataan terdakwa atau penasehat hukumnya. Peristiwa tersebut memancing hakim ketua sidang Amrin D. Boer memperingatkan pengunjung sidang dengan kata-kata yang keras, misalnya

dengan kalimat. "Kalau saudara mengganggu jalannya sidang, kami terpaksa mengeluarkan anda dari ruang sidang, dan apa yang saudara lakukan sudah mengganggu jalannya sidang". Reaksi pengunjung sidang setelah hakim ketua mengetukkan palu sidang ialah terjadinya berbagai macam aksi demonstrasi yang pada intinya merupakan bentuk resistensi terhadap berjalannya peradilan (baik proses maupun hasilnya).

Peristiwa lain yang mewarnai jalannya peradilan yaitu terjadinya pemukulan terhadap terdakwa Mochamad Sholeh segera setelah pembacaan putusan hakim di luar sidang. Pemukulan terjadi ketika Sholeh keluar dari ruang sidang hendak menuju ke mobil tahanan dengan kawalan petugas keamanan berpakaian dinas yang dilakukan oleh seorang pria tak dikenal. pelaku memukul rahang Sholeh dan merebut tas berisi makanan yang dibawa Sholeh. Petugas keamanan membiarkan terjadinya peristiwa tersebut, termasuk ketika munculnya pria lain yang memaki-maki dua saudara wanita Sholeh dengan kata-kata : "Ada apa wanita kesini. Ini pengadilan tempat menegakkan keadilan. Sudahlah, wanita-wanita jangan datang kesini, dan kalau ada yang laki-laki silahkan datang kemari, temui saya".¹⁸⁸ Protes keras kemudian dilakukan oleh Tim Penasehat Hukum terdakwa dengan menyampaikan protes terbuka kepada Panglima KODAM Brawijaya yang menuntut pertanggungjawaban aparat keamanan atas ketidakmampuannya melaksanakan kewajiban hukum menjaga keamanan dan

¹⁸⁸ *Surya*, 24 April 1997, h. 3

menindak pelaku tindak pidana kekerasan serta perampasan barang milik terdakwa.¹⁸⁹

b. Aksi Unjuk Rasa di Kabupaten Sidoarjo

Aksi unjuk rasa yang menjadi fokus penelitian pada masa Orde Baru di Kabupaten Sidoarjo ialah aksi unjuk rasa yang dilakukan oleh karyawan perusahaan PT. Catur Putra Surya yang berlokasi di desa Siring Kecamatan Porong Kabupaten Sidoarjo. Kasus ini mencuat ke permukaan setelah ditemukannya mayat Marsinah oleh segerombolan anak-anak pada tanggal 8 Mei 1993 di sebuah gubuk di pinggiran hutan jati Wilangan desa Jegong Kecamatan Wilangan Kabupaten Nganjuk sekitar 200 kilometer dari lokasi PT. Catur Putra Surya (PT. CPS) Porong Sidoarjo. Terlebih dari itu, jasad Marsinah ditemukan dalam kondisi yang sangat mengenaskan, yaitu penuh luka-luka yang digambarkan sebagai “bekas penyiksaan maha sadis”.¹⁹⁰

Secara kronologis aksi unjuk rasa karyawan PT. CPS yang dilakukan dengan mogok kerja (pemogokan) berlangsung sebagai berikut :

Pada tanggal 3 Mei 1993, semua karyawan melakukan aksi pulang setelah berada di depan perusahaan/pabrik, karena diajak/dihasut teman-temannya untuk tidak melakukan pekerjaan. Unjuk rasa ini diikuti oleh pekerja *shift I* berjumlah 193 orang, dan pekerja *shift II* berjumlah 240 orang. Jumlah karyawan PT. CPS

¹⁸⁹ *Surya*, 26 April 1997, h. 2.

¹⁹⁰ Tim Penulis YLBHI, *Kekerasan Penyidikan Dalam Kasus Marsinah : Catatan Bagi Revisi KUHAP*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1995, h. 3-4.

seluruhnya sebesar 504 karyawan, terdiri dari 312 karyawan laki-laki dan 192 karyawan perempuan.

Pada tanggal 4 Mei 1993 aksi unjuk rasa masih berlanjut, dan masih diikuti oleh karyawan *shift I* dan *shift II*, meskipun sebenarnya karyawan *shift II* belum waktunya bekerja, sehingga pada waktu itu suasana cukup ramai tetapi tertib. Pada saat itu karyawan tidak mau berunding apabila pekerja *shift II* tidak diperbolehkan masuk di dalam pabrik, namun setelah petugas Dinas Tenaga Kerja (Disnaker) turun tangan dan mengadakan pendekatan akhirnya pekerja diperkenankan masuk di pabrik secara terpisah dengan pekerja *shift I*. Setelah melalui dialog dengan petugas Disnaker kabupaten Sidoarjo kemudian karyawan mau berunding di mana pekerja *shift I* diwakili 12 orang. Dalam perundingan ini dicapai kesepakatan antara wakil-wakil karyawan, pengusaha, dan pengurus PUK-SPSI, yang disaksikan oleh DPC SPSI Sidoarjo, pejabat Kantor Sosial Politik Sidoarjo, dan MUSPIKA Kecamatan Porong Sidoarjo.¹⁹¹

Berdasarkan persetujuan bersama antara pihak-pihak terkait dalam penyelesaian aksi unjuk rasa sebagaimana diuraikan dalam alinea di atas, ada 11 butir kesepakatan untuk mengakhiri aksi unjuk rasa tersebut, yaitu :

1. Upah minimum tetap diberlakukan sesuai dengan KEPMEN No. 50/MEN/1992, dan kekurangan dari tunjangan tetap berupa uang makan dan uang transport sebesar Rp. 550,- yang sampai saat ini belum diberikan pada saat Hari Libur Resmi Nasional dan cuti tahunan, akan diberikan sesuai dengan masa kerja dan ketentuan yang berlaku mulai tanggal 1 Maret 1992 dan pelaksanaannya dimulai tanggal 15 Mei 1993.

¹⁹¹Berdasarkan dokumentasi Kantor Disnaker Kabupaten Sidoarjo 19 Nopember 1993.

2. Pelaksanaan perhitungan upah lembur sudah sesuai dengan Ketentuan yang berlaku (KEP.MEN No.72/MEN/1984).
3. Pembayaran upah bagi karyawan wanita yang mengambil cuti haid diberikan sesuai dengan besarnya upah yang diterima.
4. Kepesertaan program ASTEK ke JAMSOSTEK akan menunggu petunjuk dan pelaksanaan lebih lanjut.
5. Besarnya THR sampai saat ini belum diatur dalam Peraturan Pemerintah akan tetapi besarnya THR diberikan sesuai dengan kemampuan Perusahaan yang telah diatur dalam Kesepakatan Kerja Bersama yang ada di Perusahaan.
6. Uang makan dan uang transport sudah masuk dalam satu kesatuan upah sebagai tunjangan tetap.
7. Keberadaan PUK-SPSI yang ada di Perusahaan tetap diakui keberadaannya, dan akan difungsikan sesuai dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga yang ada dan untuk Reformasi kepengurusannya menunggu sampai masa bhaktinya habis.
8. Untuk pengambilan uang cuti hamil akan diberikan sesuai dengan aturan yang ada (tepat waktunya).
9. Karyawan yang telah lepas dari masa percobaan, hak-haknya sama dengan karyawan yang lain, akan tetapi untuk besar kecilnya upah dan tunjangan lainnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
10. Sehubungan dengan adanya unjuk rasa ini (pemogokkan kerja), pengusaha dimohon untuk tidak mencari-cari kesalahan karyawan.
11. Pihak karyawan berjanji tidak akan melakukan aksi pemogokkan lagi untuk masa yang akan datang, dan segala permasalahan perselisihan Hubungan Industrial Pancasila akan dilakukan sesuai dengan prosedur yang berlaku dan berpijak pada azas musyawarah untuk mencapai mufakat dan selanjutnya karyawan sanggup kerja kembali.¹⁹²

Sebelas butir kesepakatan ini mengabdikan hampir seluruh tuntutan pekerja terhadap manajemen perusahaan, kecuali tuntutan pembubaran SPSI, penolakan intimidasi dan pemutusan hubungan kerja yang dijanjikan akan dirundingkan di kemudian hari.¹⁹³

¹⁹²Naskah Persetujuan Bersama antara Pengusaha, dengan Wakil-wakil Pekerja dan Pengurus PUK-SPSI PT. CPS Porong Sidoarjo, tanggal 4 Mei 1993.

¹⁹³*Ibid*

Pencapaian “*persetujuan bersama*” antara pekerja dengan pihak manajemen perusahaan yang menetapkan 11 butir kesepakatan tersebut merupakan hasil pergulatan berbagai kepentingan baik internal maupun eksternal perusahaan yang tidak cukup dibaca secara “*hitam putih*” belaka, karena untuk mencapai hal itu dibutuhkan kerja keras dari berbagai kepentingan. Sampai pada tahap ini seolah-olah tidak terjadi masalah yang sangat urgens, padahal di balik dicapainya kesepakatan tersebut ada upaya-upaya represif aparat keamanan. Pada hari pertama aksi unjuk rasa (3 Mei 1993), ada sebanyak 13 orang pekerja yang digiring ke markas Koramil 0816/04 Porong. Mereka diinterogasi dan dituduh melakukan sabotase dan menggunakan cara-cara PKI. Di markas Koramil itu hadir pula aparat Muspika Porong, Camat, Kepala Desa, dan Staf Polwil. Pada hari kedua pemogokan, petugas Koramil, Kodim, dan Polsek berusaha menghentikan pemogokan, akan tetapi tidak berhasil, yang kemudian terjadi perundingan yang menghasilkan kesepakatan tersebut di atas.¹⁹⁴

Upaya-upaya represif masih berlanjut segera setelah terjadi kesepakatan antara wakil-wakil pekerja dengan pihak pengusaha, karena 13 orang pekerja lagi-lagi dipanggil oleh aparat Kodim 0816 Sidoarjo untuk dimintai keterangan mengenai aksi-aksi yang dilakukan. Keesokan harinya, 5 Mei 1993, ke-13 orang buruh tersebut dipaksa mengundurkan diri dengan alasan sudah tidak dibutuhkan lagi oleh perusahaan. Para pekerja tersebut menolak desakan aparat KODIM,

¹⁹⁴Tim Penulis YLBHI, *Op.Cit.*, h. 1.

akan tetapi terus diintimidasi dan akhirnya menyerah untuk menandatangani surat pengunduran diri bersegel, yang telah disiapkan oleh petugas Kodim. Selain itu, mereka harus mengisi formulir biodata, yang memuat sejumlah pertanyaan mengenai identitas diri, identitas orang tua, pendidikan, pengalaman organisasi, pengalaman kerja, dan pertanyaan lainnya yang ditujukan untuk melacak pendapat dan sikap mereka terhadap PKI. Uang pesangon diberikan hari itu juga di Kantor Kodim tanpa melalui prosedur resmi, seperti yang biasa dilakukan.¹⁹⁵

Tindakan represif, pemanggilan, dan pemutusan hubungan kerja (PHK) inilah yang kemudian mendorong keberanian Marsinah, seorang gadis desa pekerja rendahan PT. CPS Porong Sidoarjo, untuk memprotes kebijakan aparat penegak hukum.

Ia pun menulis sepucuk surat, berupa petunjuk-petunjuk bagi rekan-rekannya untuk menjawab interogasi di Kantor Kodim. Ia juga berikrar di hadapan rekan senasibnya, "Kalau mereka diancam akan dimejahijaukan oleh Kodim, saya akan bawa persoalan ini kepada paman saya di Kejaksaan Surabaya". Pada tanggal 5 Mei 1993, ia bersama seorang rekannya mendatangi pabrik menyampaikan surat protes, yang disampaikan lewat Satpam di pos jaga pabrik. Malam itu mereka pulang dan menyempatkan mampir ke rumah teman-temannya, dan ia pergi lagi entah kemana. Malam itu rupanya terakhir kali Marsinah dilihat rekan senasibnya. Kemana Marsinah pergi malam itu, tak seorangpun mengetahuinya. Ia hanya berikrar akan mengadakan tindakan Kodim ke Pengadilan.¹⁹⁶

Ditemukannya jasad Marsinah pada tanggal 8 Mei 1993 tidak serta merta mendapatkan penanganan yang memadai dari aparat kepolisian yang mempunyai

¹⁹⁵*Ibid.*, h. 3

¹⁹⁶*Ibid.*

kewajiban untuk itu. Penanganan secara hukum terhadap pengungkapan kematian Marsinah baru dilakukan setelah media massa menginformasikan secara luas kematian Marsinah, dan itu pun setelah sejumlah aktivis mahasiswa, buruh, dan berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dari berbagai kota di Jawa mempersoalkannya karena mencurigai kematiannya bukan persoalan kriminal biasa. Bahkan, dalam pengusutan hingga pengadilan, pengungkapan pembunuhan Marsinah tampak dilepaskan dari aksi mogok para buruh sebelumnya, sehingga kasus ini sulit ditemukan motif pembunuhannya secara pas.¹⁹⁷ Ada kecenderungan pengungkapan kasus ini dengan mementaskan “peradilan sandiwara” yang menyesatkan.

Beberapa indikator adanya peradilan sandiwara yang disengaja memutus mata rantai terjadinya pembunuhan terhadap Marsinah dengan aksi protes yang dilakukannya terhadap kebijakan aparat penegak hukum dalam menangani aksi unjuk rasa (pemogokan) di PT. CPS Porong Sidoarjo ialah¹⁹⁸ :

- a. Tidak adanya kesungguhan aparat penegak hukum dalam mengungkapkan siapa pembunuh Marsinah dan mencari tahu latar belakang pembunuhan tersebut, dan terkesan dari lambannya aparat kepolisian dalam menangani kasus ini, sebelum adanya desakan dari komponen masyarakat baik dari dalam maupun dari luar negeri.

¹⁹⁷ *Ibid.*, h. 11

¹⁹⁸ *Ibid.*, h. 4-11

b. Adanya skenario besar yang dipaksakan pementasannya, seolah-olah Marsinah dibunuh oknum-oknum manajemen perusahaan dengan alasan apabila nyawanya tidak dihilangkan, maka Marsinah akan membuka tabir “tindak kejahatan” yang dilakukan oleh perusahaan, yang seolah-olah PT. CPS Porong Sidoarjo telah melakukan pemalsuan terhadap produk-produk arloji merek terkenal seperti merek Rolex, Gucci, Certier, dan merek-merek lainnya, padahal hal ini kemudian tidak terbukti kebenarannya. Selain itu terdapat dua orang pejabat Muspida Propinsi Jawa Timur yang menolak keterkaitan kematian Marsinah dengan aksi-aksi unjuk rasa di PT. CPS Porong Sidoarjo, yaitu sebagaimana pernyataan yang disampaikan oleh Kapolda Jawa Timur dan Pangdam V Brawijaya. Menurut Emon Rifai Aganata (Kapolda Jawa Timur saat itu) agar kasus Marsinah tidak dikaitkan dengan unjuk rasa, dan bisa saja ia mati karena dendam pribadi. Bahkan menurutnya penyebab kematian Marsinah belum tentu karena ulah oknum perusahaan tempat Marsinah bekerja. Bisa saja motif pembunuhan itu karena korban pernah menyakiti orang lain, atau karena ada orang yang memang berniat jahat ingin memperkosanya. Sejalan dengan itu Mayjen Haris Sudarno (Pangdam V Brawijaya) menegaskan bahwa kasus kematian Marsinah tersebut tidak ada kaitannya dengan pemogokan. Kasus merupakan kriminalitas murni dan masih dalam proses.

c. Adanya putusan Kasasi Mahkamah Agung yang membebaskan para terdakwa dari dakwaan pembunuhan terhadap Marsinah sehingga sampai saat ini belum diketahui siapa algojo pembunuh Marsinah yang sebenarnya. Hal itu tampak dari misalnya : (1) Putusan Mahkamah Agung Nomor : 381 K/Pid/1995, tanggal 25 April 1995, yang membebaskan terdakwa Yudi Astono, pimpinan PT. CPS Porong Sidoarjo; (2) Putusan Mahkamah Agung Nomor : 1592 K/Pid/1994, tanggal 29 April 1995, yang membebaskan terdakwa Bambang Wuryantoro, Widayat, dan Achmad Sutiono Prayogi, karyawan PT. CPS Porong Sidoarjo; dan (3) Putusan Mahkamah Agung Nomor : 1706 K/Pid/1994, tanggal 29 April 1995, yang membebaskan terdakwa Suwono dan Suprpto, karyawan Satpam PT. CPS Porong Sidoarjo. Kesemua terdakwa yang diadili dalam “kasus pembunuhan Marsinah” ini dinyatakan tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan kejahatan yang didakwakan kepadanya, yang umumnya dalam pertimbangan hukumnya didasarkan pada terjadinya kesalahan penerapan hukum dalam pembuktian, di mana para saksi yang sama yang dipecah-pecah adalah bertentangan dengan hukum acara pidana yang menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, lagi pula para terdakwa telah mencabut keterangannya di depan penyidik dan pencabutan tersebut beralasan karena adanya tekanan phisik maupun

psykis dapat dibuktikan secara nyata, di samping itu keterangan saksi-saksi lain yang diajukan tidak ada persesuaian satu sama lain.

- d. Meskipun sampai saat ini masih ada keinginan dari pihak kepolisian untuk menggelar kembali kasus pembunuhan Marsinah dengan mencari terdakwa lain, akan tetapi hal itu tidak mudah dilakukan karena banyaknya kendala yang dihadapi. Dari segi kebijakan tampak bahwa penanganan masalah tersebut kurang ada "*political will*" dari pimpinan kepolisian baik Pusat maupun Daerah, yang apalagi tidak didukung oleh "*political back up*" yang memadai. Dari segi pembuktian hal itu pun akan semakin sulit dilakukan dengan semakin lamanya rentang waktu antara saat terjadinya peristiwa pembunuhan Marsinah dengan saat proses peradilan digelar. Sudah dapat diduga bahwa pengungkapan kasus ini lenyap bagai ditelan buramnya zaman penegakan hukum di era Orde Baru, dan dengan demikian selamanya menyisakan pertanyaan *laten* siapakah pembunuh Marsinah yang sesungguhnya.

Hal mendasar yang boleh jadi merupakan alasan mengapa perlu digelarnya "peradilan sandiwara" yang menyesatkan itu ialah adanya tujuan mengaburkan bahwa pembunuhan terhadap Marsinah lepas dari konteks politik pengendalian perburuan yang sangat represif. Hal ini agar tidak ada pihak aparat yang kehilangan muka dengan model-model pengendalian perburuan tersebut. Rasa kekhawatiran yang mendalam akan terbeletnya kekerasan

politik pengendalian buruh di bawah kerangka Hubungan Industrial Pancasila (HIP) dan adanya pihak-pihak tertentu yang akan tercoreng kondisinya “memaksakan” pengambil kebijakan melakukan upaya yang salah dari model pengendalian perburuhan yang dipilih.

Berdasarkan uraian di atas tampak bahwa kebijakan yang diterapkan terhadap aksi unjuk rasa di PT. CPS Porong Sidoarjo tidak dapat dilepaskan dengan adanya peran aparat militer. Campur tangan tersebut mulai tampak pada saat dimulainya aksi unjuk rasa pada tanggal 3 Mei 1993, dan berakhirnya aksi pada tanggal 4 Mei 1993. Campur tangan aparat militer masih terus berlangsung meskipun sudah ada kesepakatan antara wakil-wakil pekerja dengan pihak manajemen perusahaan dengan melakukan pemanggilan dan kemudian menekan kepada 13 orang pekerja untuk mengundurkan diri dari perusahaan. bahkan, ketika kemudian mencuat kasus tewasnya Marsinah, peran militer pun masih tampak dengan menciptakan *image* di masyarakat bahwa tewasnya Marsinah tidak terkait dengan aksi unjuk rasa buruh di PT. CPS Porong Sidoarjo. Selain itu militer juga ikut menciptakan stigma PKI terhadap para pelaku aksi pemogokan. Secara faktual jika terjadi perselisihan perburuhan pihak Dinas Tenaga Kerja tidak bisa langsung menangani sendiri, akan tetapi harus melibatkan militer. Dalam praktiknya, HIP dijalankan oleh jajaran Pemerintah Daerah, Dinas Tenaga Kerja, Instansi Militer Teritorial, dan Kepolisian. Ini yang selanjutnya

dikenal dengan Sistem Intelijen Sidoarjo (SIS) yang mempunyai fungsi mengkoordinasikan kontrol terhadap buruh secara integral.¹⁹⁹

Dalam aksi unjuk rasa di PT. CPS Porong Sidoarjo peran militer baik yang dilakukan oleh oknum personal Angkatan Darat (TNI-AD) maupun oleh aparat Kepolisian yang menerapkan kultur militeristik dalam tindakannya terlihat sangat nyata.

c. Aksi Unjuk Rasa di Kabupaten Pasuruan

Aksi unjuk rasa yang menjadi fokus penelitian di Kabupaten Pasuruan pada masa Orde Baru ialah aksi unjuk rasa yang dilakukan oleh kelompok warga masyarakat yang berdomisili di sekitar lokasi pabrik milik PT. Cheil Samsung Indonesia (CSI) di desa Arjosari kecamatan Rejoso Kabupaten Pasuruan. Perusahaan ini memproduksi bumbu masak dengan merek dagang Mi-Pung yang sekitar 85% untuk konsumsi ekspor, dan pakan ternak L-Lysine Hcl. Dalam aksi unjuk rasa ini, masyarakat yang umumnya terdiri dari petani tambak memprotes pembuangan limbah pabrik PT. CSI yang dianggap menjadi penyebab pencemaran terhadap areal tambak di sekitar pabrik, sehingga para petani tambak mengalami kegagalan demi kegagalan sejak PT. CSI tersebut berdiri di Pasuruan. Panen yang dihasilkan tidak seperti yang diharapkan sebagaimana yang pernah dialami sebelum perusahaan tersebut beroperasi di wilayah Pasuruan. Masalah ini yang kemudian memicu aksi unjuk rasa masyarakat

¹⁹⁹ *Ibid.*, h. 1

terhadap kebijakan perusahaan yang dinilai sangat merugikan kalangan petani tambak.

Keresahan para petani tambak yang berlokasi di sekitar PT. CSI Pasuruan ini bukan satu-satunya yang mengalami gagal panen di wilayah Kabupaten Pasuruan, karena para petani tambak yang berlokasi di Bangil yang merupakan andalan Pasuruan sudah mengalami kegagalan panen sejak tahun 1991, meskipun kedua wilayah tersebut diairi oleh sungai yang berbeda. Persepsi masyarakat petani tambak yang berlokasi di sekitar PT. CSI Pasuruan didasarkan pada anggapan bahwa kegagalan yang mereka derita baru terjadi setelah berdirinya pabrik PT. CSI di wilayah Pasuruan dimana PT. CSI dituduh secara faktual membuang limbah pabrik ke Kali Rejoso yang merupakan sumber pengairan utama areal tambak di wilayah tersebut. Masyarakat di wilayah ini tidak mau tahu bahwa kegagalan yang mereka alami bukan satu-satunya yang terjadi di Pasuruan. Para petani tambak berpegang pada anggapan bahwa sebelum adanya pabrik PT. CSI yang berdiri di sekitar pertambakan, mereka selalu berhasil memanen baik udang maupun ikan yang mereka budidayakan. Persepsi inilah yang mendasari protes mereka terhadap keberadaan pabrik PT. CSI di Pasuruan. Selain dari itu, akar masalah dari kegagalan yang diderita para petani belum mendapat penanganan yang berarti dari pemerintah, dan semakin memperkuat persepsi masyarakat sekitar bahwa pemerintah lebih memberikan

perlindungan dan fasilitas tumbuh dan berkembangnya sektor industri daripada membela kepentingan petani tambak.

Secara geografis, persepsi yang terbangun di kalangan petani tambak tidak sepenuhnya dapat disalahkan karena di belakang pabrik PT. CSI mengalir Sungai Rejoso. Sungai tersebut melintasi daerah pertambakan dan pertanian di desa Lekok, desa Patuguran, dan desa Jarangan yang kemudian bermuara ke laut. Menurut warga setempat, sungai itu mengalir sampai ke laut, kemudian air laut itu digunakan petani tambak di desa Lekok, desa Patuguran, desa Jarangan, desa Jelak, desa Blandongan, dan desa Tapaan, dengan cara memasukkan air laut tersebut melalui saluran-saluran kecil (curah). Sebelum adanya PT. CSI, sungai Rejoso tersebut dimanfaatkan pula untuk mandi, cuci, dan bahkan minum pun masyarakat mengambil air dari sungai tersebut. Setelah berdiri dan beroperasinya PT. CSI yang membuang air limbah industrinya ke Sungai Rejoso yang berada di belakang pabrik, persoalan pencemaran sungai dan tambak sudah mulai dipersoalkan oleh masyarakat di sekitar pabrik dan Sungai Rejoso. Limbah pabrik yang keluar lewat *out let* di belakang pabrik ke Sungai Rejoso terus mengalir dan mencemari tambak masyarakat di areal lahan tambak pantai Utara Selat Madura, Kecamatan Rejoso dan Lekok Kabupaten Pasuruan. Dugaan pencemaran ini pernah dibenarkan sendiri oleh pimpinan PT. CSI (1991),

dikarenakan alat pengolahan limbah pabrik saat itu masih dalam tahap persiapan, sementara produksi dilaksanakan secara optimal.²⁰⁰

Masalah pencemaran yang diduga ditimbulkan oleh limbah pabrik PT. CSI Pasuruan ini semakin mencuat ke permukaan ketika para petani pada tanggal 9 Mei 1991 berteriak untuk memprotes keberadaan PT. CSI, karena terjadi kematian masal udang dan ikan secara besar-besaran di wilayah itu. Adanya pencemaran tersebut kemudian didukung oleh data penelitian Laboratorium Balai Teknik Kesehatan Lingkungan (BTKL) Pos Surabaya. Sampel air limbah industri tersebut diambil tanggal 26 April 1991, yang hasilnya menerangkan bahwa air limbah industri PT. CSI melebihi baku mutu yang sudah ditetapkan dalam Surat keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 414 Tahun 1987.²⁰¹

Mengenai masalah pencemaran yang diduga sebagai dampak dari pembuangan limbah pabrik PT. CSI ini, Polres Pasuruan pernah melakukan pemeriksaan terhadap PT. CSI dalam kasus pencemaran tambak sejak April 1991. akan tetapi, bagaimana tindak lanjutnya tidak pernah transparan, dan sampai berjalan empat tahun kondisi air sungai masih tetap tidak layak digunakan sebagai pengairan tambak, sehingga kerugian petani tambak pun terus

²⁰⁰Hal tersebut terungkap dan diakui sendiri oleh pimpinan PT. CSI ketika berdialog dengan masyarakat korban pencemaran yang difasilitasi oleh Pemerintah daerah setempat pada pertengahan tahun 1991.

²⁰¹Sumber data laporan Kasus Pencemaran Kali Rejoso oleh PT. Cheil Samsung Indonesia dan Keresahan Petani Tambak di Kabupaten Pasuruan, LBH Surabaya.

berlanjut hingga tahun 1995. Suatu saat, PT. CSI pernah memberikan santunan kepada 18 orang warga masyarakat korban gagal panen berupa uang sebesar 10 juta rupiah, akan tetapi oleh aparat desa dan petugas Polres setempat, uang tersebut hanya diberikan sebesar lima juta rupiah.²⁰²

Puncak dari kekesalan masyarakat terhadap perilaku PT. CSI beserta kebijakan yang menopang beroperasinya perusahaan tersebut terjadi pada tanggal 15 sampai dengan 19 Nopember 1995 ketika terjadi unjuk rasa besar-besaran masyarakat yang berujung pada tindakan pengrusakan terhadap fasilitas pabrik. Secara singkat, kronologis aksi unjuk rasa masyarakat terhadap PT. CSI Pasuruan dapat digambarkan sebagai berikut:²⁰³

Pertama, pada hari Selasa tanggal 14 Nopember 1995, petani tambak bekerja sama dengan warga di sekitar PT. CSI melakukan pemantauan limbah yang dibuang melalui saluran yang langsung dapat diamati oleh warga di sekitar pabrik. PT. CSI mengatakan bahwa aliran tersebut berasal dari sisa-sisa tetes gula, akan tetapi dibantah warga karena hal itu tidak benar dan tidak mungkin berasal dari sisa tetes yang jumlah alirannya sangat deras. Ketika hari menunjukkan pukul 21.00 BBWL, warga yang memantau PT. CSI menemukan aliran limbah hitam cukup deras, maka berduyun-duyun warga melakukan penutupan terhadap saluran limbah belakang milik PT. CSI, yang kemudian

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ *Ibid.*, dan sebagaimana terungkap dalam sidang-sidang pengadilan yang memeriksa beberapa pelaku unjuk rasa.

warga menunjukkan sampel air limbah pabrik PT. CSI tersebut kepada aparat Polsek dan Koramil setempat.

Kedua, pada hari Rabu tanggal 15 Nopember 1995, sekitar 500 orang dari delapan desa (Klisik, Ngemplak, Tambakan, Kepel, Blandongan, Patuguran, Jarangan, dan Lekok) melakukan unjuk rasa dan melakukan pengrusakan terhadap kolam ikan indikator, *intake water*, dan pagar yang mengitari kolam tersebut, serta menutup saluran *drainase* depan yang diduga warga sebagai tempat pengaliran limbah.

Ketiga, pada hari Kamis tanggal 16 Nopember 1995, aksi unjuk rasa masih berlanjut karena PT. CSI membuka kembali saluran limbah yang pernah ditutup secara paksa oleh warga pada malam sebelumnya.

Keempat, pada hari Juma't tanggal 17 Nopember 1995, sehabis sholat Jum'at aksi unjuk rasa berlanjut kembali disertai dengan tindakan membuang benda-benda yang berada di sekitar PT. CSI ke *lagon* limbah. Pada saat tersebut terdapat informasi bahwa Wakil Gubernur Jawa Timur Harwin Wasisto mengadakan pertemuan dengan aparat pemerintahan setempat bertempat di PT. CSI.

Kelima, pada hari Sabtu tanggal 18 Nopember 1995, sejak pukul 09.00 BBWI ribuan massa berdatangan dengan membawa spanduk dan bendera merah putih. Mereka bentrok dengan aparat keamanan. Sekitar 100 orang berhasil menerobos memasuki areal pabrik PT. CSI, dan secara emosional melakukan

tindakan merusak 14 mobil dinas, membakar bus dan mobil kijang, dan menghancurkan dua bus dan satu truk tangki. Aksi-aksi tersebut tidak luput disaksikan oleh aparat Muspika, Bupati, Komandan Kodim, dan Komanadan Korem setempat.

Keenam, pada hari Minggu tanggal 19 Nopember 1995, aksi unjuk rasa masih berlanjut, dan bahkan diikuti oleh ribuan massa pengunjuk rasa. Mereka menganggap bahwa tuntutan terhadap penghentian pembuangan limbah ke sungai Rejoso tidak digubris. Dalam aksi ini juga terjadi bentrokan antara pengunjuk rasa dengan aparat keamanan. 64 pengunjuk rasa ditangkap secara membabi buta dan dianiaya oleh aparat keamanan di halaman PT. CSI. Setelah dikumpulkan dan dihajar di halaman PT. CSI, mereka dibawa ke Polsek Nguling dan malam harinya disidik di Polres Pasuruan. Setelah menginap, 40 hari di antaranya dipulangkan karena dinilai tidak cukup bukti ditingkatkan ke pemeriksaan berikutnya.

Lima hari setelah penangkapan dilepas lagi sembilan orang yang tidak terbukti, hingga kemudian tinggal 18 orang yang berkas perkaranya diperiksa oleh Pengadilan Negeri Pasuruan di Bangil.

Aroma politik sangat mendominasi berjalannya proses peradilan yang memeriksa para pengunjuk rasa, meskipun aksi unjuk rasa yang ditujukan terhadap kebijakan pembuangan limbah PT. CSI tidak berhubungan secara langsung terhadap urusan politik. Dalam hal ini pada dasarnya masyarakat hanya

mengharapkan adanya kebijakan yang seimbang yang ditujukan terhadap baik para pemilik modal maupun kelompok masyarakat yang menderita sebagai dampak pencemaran lingkungan yang oleh masyarakat dipersepsi sebagai akibat pembuangan limbah industri secara serampangan. Pergulatan di dalam proses peradilan yang menyidangkan para pelaku merupakan interaksi dari berbagai pihak, dan kecenderungannya ialah berjalannya proses peradilan tidak dapat dikatakan sebagai bebas dari campur tangan pihak lain, terutama pengelola birokrasi pemerintahan baik sipil maupun militer. Berbagai temuan di lapangan mengindikasikan adanya kecenderungan digunakannya kekuasaan dalam penyelesaian aksi unjuk rasa yang terjadi di wilayah Pasuruan ini, yang dapat diuraikan sebagai berikut :²⁰⁴

Pertama, adanya upaya represif aparat keamanan, baik yang dilakukan oleh aparat kepolisian maupun anggota TNI-AD dalam mengendalikan aksi unjuk rasa. Perilaku demikian ditingkahi pula dengan kecenderungan keberpihakan aparat keamanan dalam membela kepentingan pemilik modal (PT. CSI) daripada kepentingan masyarakat pengunjuk rasa yang berada di lapisan akar rumput (*grass root*). Hal ini dapat dilihat sebagai bagian dari kebijakan makro pemerintahan dalam penegakan hukum yang tidak dapat dilepaskan keterkaitannya dari kebijakan-kebijakan di bidang lainnya. Beberapa alasan yang

²⁰⁴Wawancara dengan berbagai pihak terkait, baik Hakim, Jaksa, maupun Pengacara yang terlibat dalam pemeriksaan perkara ini.

dikemukakan oleh hampir semua aparat penegak hukum dalam mengambil keputusan ialah bahwa aksi unjuk rasa tersebut berakibat mengganggu iklim investasi, menurunkan kegiatan ekspor / impor, dan mengurangi jumlah devisa negara yang bermuara pada terganggunya stabilitas perekonomian nasional. Di gunakannya sarana kekerasan dalam menanggulangi aksi unjuk rasa semakin memperkuat dugaan bahwa aparat penegak hukum mempersempit peluang warga negara untuk mengekspresikan gugatan terhadap terjadinya ketidakadilan yang di praktikan oleh penguasa (rejim yang berkuasa). Selain itu tuntutan masyarakat untuk memperoleh hak -haknya dicampakkan begitu saja.

Kedua, kebijakan kriminalisasi dalam menanggulangi aksi unjuk rasa, baik yang di lakukan oleh kepolisian, kejaksaan maupun hakim terhadap para pelaku merupakan bagian dari kebijakan kriminal dengan menempatkan para pengunjuk rasa dalam posisi sebagai penjahat yang dikualifikasi sebagai telah melakukan perbuatan pidana yang secara ekonomis dinilai merugikan perusahaan (PT. CSI) dalam hitungan hampir satu milyar rupiah. Hal tersebut tampak dari adanya kesepahaman antara lembaga-lembaga penyidikan, penuntutan, dan pengadilan dalam mengkonstruksikan perbuatan pelaku ke dalam tindak pidana seperti yang didakwakan kepada para pelaku yang kemudian mendapatkan keputusan yang bersifat pemidanaan. Adanya kesepahaman, koordinasi, dan konsistensi di antara penegak hukum sebagaimana dikemukakan oleh pejabat pada instansi tersebut, dikatakan sebagai upaya

penegakan hukum yang didasarkan hukum pada legalitas formal perundang-undangan pidana. Hakim tidak melihat bahwa akar permasalahan timbulnya aksi unjuk rasa karena adanya penderitaan yang dialami sebagai akibat dari perilaku perusahaan yang mengabaikan prasyarat pembuangan limbah ke sungai di sekitar pabrik. Dalam penelitian masalah ini juga terungkap bahawa ada tekanan dari instansi terkait kepada para terdakwa agar tidak menggunakan jasa penasihat hukum. Ada semacam “ancaman” terhadap para terdakwa untuk membiarkan saja proses peradilan pidana tanpa kehadiran pengacara, dan apabila ancaman tersebut tidak diindahkan maka para pelaku dikatakan akan mendapatkan pidana yang lebih berat daripada tuntutan yang dibuat oleh jaksa penuntut umum.

Ketiga, selain “sekedar” melaksanakan hukum formal yang terdapat dalam KUHP seperti yang dikemukakan oleh pejabat penegak hukum, putusan pidana yang dijatuhkan disamakan persis dengan lamanya para terdakwa menjalani penahanan sejak fase penyidikan sampai selesainya pemeriksaan di sidang pengadilan. Putusan demikian berimplikasi segera dikeluarkannya para terdakwa dari tahanan segera setelah putusan dibacakan. Dari 18 (delapan belas) terdakwa yang diperiksa dalam kasus ini tiga orang di pidana dengan pidana penjara masing-masing 3 (tiga) bulan dan 24 (dua puluh empat) hari yaitu “Markhan, Choifin, dan Mochamad Sholeh.”²⁰⁵ Selanjutnya tujuh orang dipidana dengan pidana penjara masing-masing 2 (dua) bulan dan 20 (dua puluh) hari

²⁰⁵Putusan No. 249/Pid.B/1995/PN.Kab.Pas, tanggal 12 Maret 1996.

yaitu : Hamsin, Mochamad yasin, H. Mochamad Tohir, H. Rafiuddin, Junaedi, Mustofa, dan H. Solehudin;²⁰⁶ sedangkan delapan orang lainnya, yaitu : Sulaiman, Abdul Rochim, Saiful Anam, hajin, Salim, Sudar, Subani, dan Tasrip, dipidana dengan pidana penjara masing-masing 3 (tiga) bulan dan 18 (delapan belas) hari.²⁰⁷ Hakim yang memeriksa perkara ini telah menganggap adil terhadap putusan yang dijatuhkan. Menurut para hakim tersebut, putusan penjatuhan pidana yang sama persis dengan lamanya mereka menjalani penahanan merupakan keadilan yang dapat dicapai pada saat putusan itu dibacakan. Meskipun demikian, salah seorang hakim yang menangani perkara tersebut mengungkapkan bahwa proses pengadilan terhadap para pengunjuk rasa ini penuh dengan campur tangan pihak lain di luar peradilan baik pemerintah (pemerintah daerah) maupun militer, sehingga dihasilkan putusan yang seragam tersebut. Tujuan terpenting dari adanya putusan itu menurut para hakim ialah para terdakwa merasa jera dan tidak akan mengulangi perbuatan sebagaimana yang didakwakan, meskipun mereka tetap berada dalam posisi yang sangat dirugikan karena penyelesaian model demikian sama sekali tidak menyentuh akar masalah yang pada mulanya menjadi pemicu unjuk rasa. Para hakim mengakui tidak memiliki kebebasan untuk menjatuhkan putusan sesuai dengan hati nuraninya karena adanya campur tangan birokrasi sipil dan militer tersebut.

²⁰⁶Putusan No. 02/Pid.B/1996/PN.Kab.Pas, tanggal 15 Pebruari 1996.

²⁰⁷Putusan No. 03/Pid.B/1996/PN.Kab.Pas, tanggal 05 Maret 1996.

Selain itu, para terpidana tertekan untuk menerima putusan tersebut, karena kalau menolak dengan melakukan banding maka mereka diancam akan mendapatkan putusan yang jauh lebih berat dari putusan Pengadilan Negeri.

Dalam menangani perkara untuk rasa ini tidak disentuh peranan aktor intelektual yang menjadi pemikir untuk aksi unjuk rasa yang bermuara pada pengrusakan fasilitas pabrik PT.CSI Pasuruan. Penangkapan dan pengadilan terhadap aktor intelektual, yang ditengarai sebagai tokoh masyarakat yang cukup berpengaruh di Kabupaten Pasuruan, akan berdampak buruk terhadap proses pengadilan. Ada kekhawatiran bahwa massa dalam jumlah yang lebih besar daripada massa pengunjuk rasa akan melakukan pengrusakan terhadap fasilitas Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan gedung Pemerintah Daerah apabila peradilan melakukan penangkapan sekaligus pemeriksaan terhadap tokoh kunci tersebut. Hal ini pula yang kemudian mendasari penjatuhan pidana, meskipun tidak dinyatakan secara eksplisit dalam putusan hakim.

d. Aksi Unjuk Rasa di kabupaten Jombang

Fokus penelitian di Kabupaten Jombang ialah aksi unjuk rasa yang dilakukan oleh karyawan perusahaan CV. Maska Perkasa yang menuntut dipenuhinya hak-hak normatif karyawan, yang kemudian berkembang menjadi aksi unjuk rasa yang ditujukan terhadap berbagai kebijakan publik di Kabupaten Jombang.

Mula-mula aksi tersebut dipicu oleh tidak dipenuhinya hak-hak normatif karyawan CV. Maska Perkasa. Aksi unjuk rasa di mulai tanggal 11 April 1995 dengan cara melakukan pemogokan. Dalam aksi pertama ini karyawan menuntut empat hal, yaitu : pelaksanaan upah minimum regional (UMR) sesuai tuntutan, pembayaran gaji supaya tepat waktu, kartu peserta Astek supaya dibagikan, dan adanya penjelasan mengenai pemotongan gaji karyawan. Sebagai respon terhadap aksi ini, dicapai kesepakatan bersama yang pada intinya : UMR dilaksanakan secara bertahap (sampai Januari 1996), perusahaan akan berusaha membayar gaji tepat waktu, segera diserahkannya kartu Astek, dan dijelaskannya rincian pemotongan gaji karyawan. Bersamaan dengan prsoses tersebut, perusahaan mengajukan penangguhan pelaksanaan UMR.

Aksi unjuk rasa dilakukan ke gedung DPRD Kabupaten Jombang pada tanggal 13 April 1995 dengan tuntutan yang diperluas, yaitu : melaksanakan pembayaran insentif haid dan pemberian seragam kerja karyawan. Aksi yang diikuti oleh kurang lebih 500 orang karyawan ini juga ditindaklanjuti dengan dibuatnya kesepakatan bersama pada tanggal 17 April 1995 yang berisi kesepakatan dipenuhinya tuntutan para buruh tersebut, meskipun dianggap tidak memuaskan pengunjuk rasa.

Pada tanggal 16 sampai dengan 18 Mei 1995 terjadi lagi unjuk rasa yang diikuti oleh tidak kurang 80% dari total keseluruhan karyawan. Karyawan CV. Maska Perkasa seluruhnya berjumlah 2.707 orang, terdiri dari 160 orang

karyawan bulanan, dan sisanya merupakan karyawan harian. Aksi ini merupakan aksi terbesar dibanding aksi sebelumnya dengan tuntutan yang lebih luas daripada aksi-aksi sebelumnya, meliputi : minta dipenuhinya UMR sesuai ketentuan pemerintah pada pertanggal 1 April 1995, selama pemogokan perusahaan di liburkan, hari libur resmi supaya di bayar lembur, cuti tahunan agar dilaksanakan, cuti haid agar dilaksanakan, gaji harus dibayar tepat waktu, dan kartu peserta Astek segera dibagikan kepada para karyawan. Sama halnya dengan aksi-aksi sebelumnya bahwa segera setelah aksi ini dicapai pula kesepakatan bersama antara karyawan dan perusahaan untuk menindak lanjuti tuntutan aksi tersebut. Kesepakatan tersebut juga berisi persetujuan perusahaan untuk memenuhi tuntutan para karyawan sama dengan kesepakatan-kesepakatan sebelumnya meskipun apada akhirnya tidak sepenuhnya dilaksanakan oleh perusahaan.

Aksi unjuk rasa terjadi lagi pada tanggal 5 September 1995 terhadap PT. Astek Cabang Mojokerto yang menuntut adanya penghitungan saldo jaminan hari tua, dan dilanjutkan lagi pada tanggal 16 dan 17 Oktober 1995 di Kantor Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Jombang. Aksi unjuk rasa di Kantor Tenaga Kerja Jombang menuntut dibayarnya uang insentif haid bulan September 1995, tambahan denda/bunga keterlambatan gaji 13-14 September 1995, dibayarnya rapel UMR periode 1 April - 13 september 1995, dan menanyakan status karyawan seperti tertulis dalam pernyataan sikap para karyawan tertanggal 15

Oktober 1995. Sebelumnya, pada tanggal 2 Oktober 1995 terjadi aksi unjuk rasa di lokasi CV. Maska Perkasa yang menuntut segera diselesaikannya keterlambatan pembayaran gaji karyawan periode 14 September 1995 sampai dengan 27 Oktober 1995, karena sampai tanggal 2 Oktober 1995 belum ada kepastian untuk dibayar. Selain itu ada kesediaan karyawan untuk bekerja secara bergiliran untuk menjaga kelangsungan hidup perusahaan setelah dibayarnya gaji periode 14 September 1995 sampai dengan 27 September 1995. Perusahaan baru dapat menyelesaikan pembayaran periode tersebut pada tanggal 15 Oktober 1995.

Aksi unjuk rasa yang berlangsung di Kantor Tenaga Kerja Jombang mengalami jalan buntu, kecuali dikeluarkannya anjuran pegawai perantara terhadap manajemen perusahaan, yaitu : gaji gantungan (tanggal 28, 29, 30 september 1995), tambahan keterlambatan gaji dan insentif haid dibayar paling lambat tanggal 30 Oktober 1995; rapel kekurangan gaji dan lembur 1 April sampai dengan 13 September 1995 serta penyelesaian astek paling lambat 15 Nopember 1995; Musyawarah secara bipartit mengenai Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) dilaksanakan setelah point 1 dan 2 terpenuhi; dan upaya setelah dalam proses penyelesaian terhitung 16 Oktober 1995, paling lama 6 (enam) bulan di bayar 50%.

Pada tanggal 4 desember 1995 lebih kurang 500 orang karyawan CV. Maska Perkasa melakukan aksi unjuk rasa di lokasi Kantor Pemerintah

Kabupaten Jombang dengan mengajukan delapan tuntutan, yang masih berkisar pada masalah pemenuhan hak-hak normatif karyawan dan yang tidak jauh berbeda dengan tuntutan-tuntutan sebelumnya. Dalam aksi ini terjadi dialog antara perwakilan karyawan dengan Kepala Kantor Sosial Politik Kabupaten Jombang,²⁰⁸ yang menghasilkan kesepakatan bahwa semua tuntutan ditampung untuk ditindak lanjuti oleh pihak-pihak terkait.

Selama proses-proses aksi unjuk rasa karyawan CV. Maska Perkasa berlangsung, diselenggarakan pertemuan-pertemuan secara intensif antara pihak-pihak yang terkait untuk mencari solusi mengenai permasalahan yang terjadi pada CV. Maska Perkasa. Rapat koordinasi secara lengkap dilaksanakan pada tanggal 10 Nopember 1995 yang melibatkan Bupati Jombang, Sekretaris Kabupaten, Ketua DPRD, Pejabat pada Kantor Tenaga Kerja Propinsi Jawa Timur, Kepala Kantor Tenaga Kerja Jombang, Kepala Kantor Sosial Politik Kabupaten Jombang, Ketua Pengadilan Negeri Jombang, Kepala Kejaksaan Negeri Jombang, Dewan Pimpinan Daerah Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (DPD SPSI) Jawa Timur, Dewan Pimpinan Cabang Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (DPC SPSI) Jombang, Komandan KODIM Jombang, Kepala POLRES Jombang, Kepala Perwakilan Astek Mojokerto, dan Pimpinan Perusahaan CV. Maska Perkasa Jombang. Dalam rapat yang diselenggarakan tanggal 10

²⁰⁸Saat ini Lembaga Sosila Politik yang berada pada Kantor Pemerintah Daerah ini sudah dilikuidasi menjadi Badan Perlindungan Masyarakat dan Kesatuan Bangsa.

Nopember 1995 dibicarakan mengenai tiga hal, yaitu : (1) menganalisis kemungkinan apabila perusahaan sanggup melunasi tuntutan karyawan, atau hanya sebagian tuntutan; (2) mempertimbangkan situasi saat itu yang diharapkan tidak membicarakan PHK sebelum hak-hak karyawan terpenuhi; dan (3) untuk sementara waktu, masalah lain di luar penyelesaian hak-hak karyawan secara normatif (yang sudah diajukan) tidak perlu ditanggapi terlebih dahulu.

Rapat koordinasi antar instansi secara lengkap diadakan kembali pada tanggal 21 Desember 1995 yang membahas status karyawan CV. Maska Perkasa. Rapat ini dihadiri oleh Kapolres, Komandan Kodim, Ketua Pengadilan Negeri, Kepala Kejaksaan Negeri, Ketua DPC SPSP, dan pejabat Depnaker. Tiga hal yang dihasilkan dalam pertemuan ini ialah : (1) setiap alternatif penyelesaian status karyawan selalu dihadapkan kepada ketidakmampuan perusahaan untuk menyediakan dana baik untuk pesangon maupun uang tunggu, sehingga tidak ada jalan lain kecuali perusahaan menyatakan pailit; (2) tetap diperlukan pembinaan karyawan oleh *tripartite*, dengan memberikan penjelasan tentang perlu ditempuhnya jalur hukum dalam penyelesaian status mereka, dan diharapkan ada pemikiran untuk penyaluran para karyawan setelah di PHK; dan (3) di bidang keamanan diupayakan adanya pengamanan khususnya mencegah adanya hubungan dengan kelompok luar yang bertujuan negatif.

Upaya-upaya intensif terhadap penyelesaian yang berkaitan dengan hak-hak normatif karyawan terus dilakukan oleh pihak Kantor Tenaga Kerja yang

berkoordinasi dengan instansi terkait, baik secara horisontal maupun vertikal. Hal itu tampak dokumen-dokumen yang menggambarkan fase-fase penyelesaian konflik perburuhan antara karyawan CV. Maska Perkasa dengan pihak manajemen perusahaan, yang melibatkan beberapa instansi terkait. Sebagaimana dikemukakan oleh pejabat pada Kantor Tenaga Kerja Jombang bahwa pihak Tenaga Kerja berperan sebagai mediator dalam penyelesaian konflik tersebut sesuai dengan batas-batas kewenangan yang diberikan kepadanya. Dalam hal ini Kantor Tenaga Kerja lebih mengedepankan peran Pegawai Perantara yang dalam pengambilan keputusannya menggunakan pendekatan komprehensif baik kepentingan pengusaha maupun kepentingan karyawan, selain penggunaan prinsip dialog dan musyawarah antara pihak-pihak yang bertikai. Keputusan pegawai perantara bersifat anjuran yang berkonotasi relatif, sehingga adakalanya anjuran pegawai perantara ini diterima dan adakalanya ditolak, baik untuk sebagian maupun seluruhnya. Sebagai contoh, anjuran bertanggal 17 Oktober 1995 ternyata ada bagian-bagian yang diterima dengan syarat yang kemudian ditindaklanjuti oleh masing-masing pihak yang berkonflik terutama oleh manajemen perusahaan, dan selanjutnya masalahnya dianggap selesai. Selain itu, ada pula anjuran yang tidak disepakati oleh kedua belah pihak, sehingga permasalahannya dilanjutkan ke Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah (P4D) Jawa Timur. Berbeda dengan anjuran bertanggal 17 Oktober 1995 yang ditandatangani oleh Dra. Siti Nurdjanah selaku pegawai perantara, maka

anjuran pegawai perantara dalam surat bertanggal 13 Maret 1996 tidak mendapat tanggapan secara baik, dan pegawai perantara berkesimpulan bahwa anjuran tersebut ditolak oleh kedua belah pihak. Hal itu lebih didasarkan pada ketidakmampuan perusahaan untuk memenuhi keinginan para karyawan dalam memberikan hak-hak normatifnya setelah perusahaan dinyatakan pailit oleh Putusan Pengadilan Negeri Jombang Nomor : 2/Pdt.P/1996/PN.Jmb. tanggal 25 Januari 1996. Atas dasar kenyataan ini maka permasalahan mengenai permohonan ijin PHK massal terhadap seluruh karyawan CV. Maska Perkasa yang berjumlah 2.707 orang sebagai konsekuensi dari putusan pengadilan di atas dilimpahkan ke P4 Pusat di Jakarta. Putusan akhir P4 Pusat melalui putusan Nomor : 470/309/20-9/XIII/PHK/5-1996 tertanggal 23 Mei 1996 ialah menyatakan secara sah (1) pemutusan hubungan kerja antara CV. Maska Perkasa dengan 2.707 karyawan terjadi sejak akhir bulan Pebruari 1996; dan (2) mewajibkan kepada pengusaha CV. Maska Perkasa untuk membayar secara tunai kepada 2.707 orang karyawan uang pesangon sebesar 1 (satu) kali ketentuan Pasal 21 dan uang jasa sesuai dengan Pasal 22 Peraturan Menteri Tenaga Kerja (PMTK) Nomor Per. 03/MEN/1996, uang penggantian pengobatan 5% dari jumlah uang pesangon dan uang jasa, upah bulan Januari dan Pebruari 1996 sebesar 50%, sisa uang penggantian cuti tahunan tahun 1995, THR tahun 1996.

Selain penyelesaian perselisihan perburuhan yang terjadi antara karyawan dengan pihak manajemen perusahaan CV. Maska Perkasa Jombang baik yang

bersifat litigasi maupun non-litigasi sebagaimana dikemukakan dalam uraian terdahulu, Pengadilan Negeri Jombang juga menggelar peradilan pidana terhadap tiga orang terdakwa, yaitu : Syamsunar, Romly, dan Misbakul Zakaria, anggota Komite Solidaritas Buruh CV. Maska Perkasa (KSBM), yang di dakwa dengan Pasal 154 juncto Pasal 55 ayat (1) juncto Pasal 64 ayat (1) KUHP (*Primer*), Pasal 155 ayat (1) juncto Pasal 55 ayat (1) juncto Pasal 64 ayat (1) KUHP (*Subsider*), dan Pasal 207 juncto Pasal 55 ayat (1) KUHP (*Lebih Subsider*).

Berdasarkan dakwaan yang bersifat primer-sekunder tersebut, ketiga orang terdakwa di atas didakwa dengan tuduhan, *pertama* :: melakukan pernyataan ungkapan dari rasa kebencian dan merupakan penghinaan terhadap Pemerintah Indonesia di daerah Kabupaten Jombang; *Kedua* : melakukan pernyataan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap Pemerintah Indonesia di daerah Kabupaten Jombang; dan *Ketiga* : perbuatan terdakwa telah menyerang nama baik dan kehormatan Bupati, Kapolres, dan Komandan Kodim Jombang atau setidaknya telah membuat rasa malu para badan kekuasaan pemerintahan tersebut.²⁰⁹

Peran ketiga orang terdakwa sebagaimana disebutkan di atas sangat menonjol dalam mendampingi buruh (karyawan) CV. Maska Perkasa untuk menuntut hak-hak normatifnya melalui KSBM yang dibentuknya. Pembentukan

²⁰⁹ Surat Dakwaan Nomor Register Perkara :PDN-56/Jombang/1996, tanggal 28 Agustus 1996.

KSBM dilatar belakangi oleh sikap keprihatinan sekelompok mahasiswa Jombang yang di dominasi oleh mahasiswa Universitas Darul 'Ulum (UNDAR) terhadap perlakuan yang kurang manusiawi yang ditunjukkan aparat keamanan dalam membubarkan aksi unjuk rasa karyawan CV. Maska Perkasa yang menuntut hak-hak normatifnya. Hal ini yang kemudian mengantarkan mereka ke kursi pesakitan di Pengadilan Negeri Jombang.

Secara singkat keterlibatan KSBM dalam aksi-aksi unjuk rasa karyawan CV. Maska Perkasa ini dapat digambarkan sebagai berikut :²¹⁰

Pada tanggal 17 Oktober 1995 sekitar pukul 17.30 BBWI aparat keamanan membubarkan aksi unjuk rasa yang berlangsung di halaman Kantor Tenaga Kerja Jombang sejak 16 Oktober 1995. Para pengunjung rasa menginap di halaman Kantor Tenaga Kerja Jombang sejak unjuk rasa tanggal 16 Oktober 1995, karena adanya beberapa tuntutan yang tidak kunjung dipenuhi meskipun sebelumnya sudah dicapai kesepakatan antara karyawan dan pihak manajemen perusahaan. Aparat keamanan yang terdiri dari personil kepolisian dan anggota TNI-AD membubarkan unjuk rasa tersebut dengan menggunakan pendekatan yang sangat represif, dan bahkan menggunakan sarana kekerasan seperti menendang, memukul, menginjak-nginjak, dan melemparkan para buruh ke dalam truk yang sudah di siapkan, yang kemudian diketahui bahwa terdapat 200

²¹⁰*Ibid.*, dan *Wawancara Konformasi* dengan terdakwa Syamsuniar di kediamannya di Kebun Raja Jombang.

orang buruh pingsan, lebih dari 500 orang luka ringan, dan 38 orang dilarikan ke rumah sakit.

Segera setelah peristiwa di atas, ketiga orang terdakwa bersama dengan beberapa mahasiswa lainnya membentuk KSBM yang bertujuan memperjuangkan nasib buruh CV. Maska Perkasa dalam menuntut hak-haknya dan merencanakan unjuk rasa dengan tujuan memprotes tindakan aparat keamanan yang membubarkan aksi unjuk rasa di halaman Kantor Tenaga Kerja Jombang 17 Oktober 1995 pukul 17.30 BBWI. Pada tanggal 18 Oktober 1995, Syamsunar, Romli dan Misbakul Zakaria memandu aksi unjuk rasa yang dimulai pada pukul 09.00 BBWI di mulai dari depan Kampus UNDAR menuju ke Kantor DPRD Kabupaten Jombang yang meminta penjelasan dan sikap tegas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, terutama Fraksi TNI (waktu itu Fraksi ABRI) berkaitan dengan tindakan aparat keamanan dalam membubarkan aksi unjuk rasa di halaman Kantor Tenaga Kerja Jombang. Dalam aksi unjuk rasa tersebut terdapat poster-poster yang bertuliskan antara lain : "Dandim, Kapolres, Bupati mundur", "Bupati otak tragedi buruh", "Bupati, buruh bukan tumbal pembangunan", "Moral bejat jangan jadi Pejabat", ABRI saat adzan kok gebuki", "Digebuki itu sakit Jenderal". Selain itu, mereka juga mengatakan melalui pengeras suara yang antara lain : "ABRI biadab, ABRI seharusnya melindungi malah membantai", "Dengan pembantaian maghrib berdarah dan pelecehan seksual oleh aparat keamanan terhadap buruh CV. Maska Perkasa, fraksi ABRI

diminta bertanggung jawab”, ”Yang kita tuntutan sekarang adalah tindakan aparat keamanan yang tidak pantas sekali, mereka melanggar sila kedua kemanusiaan yang adil dan beradab”.

Pada tanggal 20 Oktober 1995 KSBM mengadakan unjuk rasa lagi ke gedung DPRD Jombang namun keinginan pengunjuk rasa untuk berdialog dengan anggota Dewan tidak terpenuhi, sehingga selanjutnya pengunjuk rasa yang dipandu mereka bertiga beralih menuju ke pendopo Kabupaten Jombang untuk bertemu dengan Bupati, akan tetapi Bupati tidak di tempat. Perilaku pengunjuk rasa dalam aksi ini tidak jauh berbeda dengan aksi yang dilakukan pada tanggal 18 Oktober 1995, bahkan sasaran kritiknya lebih luas dan lebih tajam daripada yang dilakukan dalam aksi unjuk rasa sebelumnya.

Disamping unjuk rasa, KSBM juga melayangkan surat terbuka bertanggal 24 Oktober 1995 yang ditujukan kepada masyarakat Jombang dan sekitarnya, dan tembusannya disampaikan kepada Ketua DPR/MPR, Presiden RI, Panglima ABRI, Kapolri, Komnas HAM di Jakarta, Ormas, Ornop, Partai Politik, Pers baik dalam dan luar negeri, serta Senat Mahasiswa se Indonesia. Surat terbuka itu berisi tuntutan agar Bupati mundur, Dandim dan Kapolres Jombang mengakui kesalahannya dan meminta maaf kepada masyarakat serta dengan berbesar hati bersedia mengundurkan diri.

Berdasarkan keterlibatan Syamsunar, Romly, dan Misbakhul Zakaria sebagaimana telah diuraikan, ketiganya ditempatkan sebagai terdakwa. Secara

jujur para terdakwa mengakui dan meyakini benar apa yang dilakukannya, karena hal tersebut sangat membantu para karyawan CV. Maska Perkasa untuk memperoleh hak-hak normatifnya secara adil.

2. Deskripsi terhadap Aksi Unjuk Rasa di Era Transisi Menuju Demokrasi.

a. Penegakan Hukum terhadap Aksi Unjuk Rasa di Era Pemerintahan B. J Habibie.

Penegakan hukum terhadap aksi unjuk rasa yang diterapkan pada masa pemerintahan B.J. Habibie memperlihatkan adanya perbedaan dibandingkan dengan penegakan hukum dalam konteks yang sama pada masa-masa sebelumnya. Perbedaan tersebut ditandai dengan mulai diberlakukannya pranata hukum mengenai aksi unjuk rasa yang meliputi aturan-aturan mengenai prosedur-prosedur diperbolehkannya aksi unjuk rasa dan materi substansi aksi unjuk rasa, yang tidak hanya dilihat sebagai bagian dari perlindungan hak-hak asasi manusia, tetapi juga dilihat sebagai adanya keinginan bersama untuk mewujudkan iklim yang kondusif bagi berkembangnya partisipasi dan kreativitas setiap warga negara sebagai perwujudan hak dan tanggung jawab dalam kehidupan berdemokrasi. Pemberlakuan pranata hukum mengenai aksi unjuk rasa sebagaimana termuat dalam PERPU Nomor 2 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, yang kemudian digantikan dengan UU Nomor 9 tahun 1998 mengenai hal yang sama menunjukkan semangat pemerintah B.J. Habibie untuk memberikan kebebasan

sekaligus memberikan perlindungan terhadap pemberian kebebasan tersebut kepada semua warga negara.

Berdasarkan materi yang dimuat dalam kedua peraturan perundang-undangan di atas, aksi unjuk rasa tidak lagi dipandang sebagai “perilaku jahat” seperti yang senantiasa dipersepsi dan dikonstruksi oleh pemerintahan Orde Baru di bawah pimpinan Soeharto, akan tetapi sudah ditempatkan sebagai metode penyampaian pendapat yang merupakan salah satu hak asasi manusia yang dijamin oleh Undang-undang Dasar 1945 (Pasal 28) dan Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia (Pasal 19).

Ada empat tujuan yang hendak dicapai dalam pemberlakuan UU Nomor 9 Tahun 1998, yaitu :

1. mewujudkan kebebasan yang bertanggung jawab sebagai salah satu hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945;
2. mewujudkan perlindungan hukum yang konsisten dan berkesinambungan dalam menjamin kemerdekaan menyampaikan pendapat.
3. mewujudkan iklim yang kondusif bagi berkembangnya partisipasi dan kreativitas setiap warga negara sebagai perwujudan hak dan tanggung jawab dalam kehidupan berdemokrasi.
4. menempatkan tanggung jawab sosial dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, tanpa mengabaikan kepentingan perorangan atau kelompok.²¹¹

Sangat disadari oleh pembuat undang-undang ini, bahwa sejalan dengan tujuan tersebut *rambu-rambu hukum harus memiliki karakteristik otonom,*

²¹¹Penjelasan Umum UU Nomor 9 tahun 1998, dan dimuat dalam pasal 4 UU Nomor 9 tahun 1998.

responsif dan mengurangi atau meninggalkan karakteristik yang represif. Selain itu, dinyatakan pula bahwa berpegang teguh pada karakteristik tersebut maka UU Nomor 9 Tahun 1998 merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat regulatif, yang di satu sisi dapat melindungi hak-hak warga negara sesuai dengan Pasal 28 UUD 1945, dan di sisi lain dapat mencegah tekanan-tekanan, baik fisik maupun psikis, yang dapat mengurangi jiwa dan makna dari proses keterbukaan dalam pembentukan dan penegakan hukum.

Dalam uraian di muka telah dikatakan bahwa sebenarnya UU Nomor 9 Tahun 1988 yang menggantikan PERPU Nomor 2 Tahun 1998 merupakan bentuk penyempurnaan dan lebih menyerupai "*metamorfosis*" dari Perpu yang digantikannya, meskipun secara prinsip ada beberapa ketentuan yang berbeda dengan Perpu yang berlaku sebelumnya. UU Nomor 9 Tahun 1998 sudah tidak lagi mengatur penyampaian pendapat melalui media massa, baik cetak maupun elektronika, dan hak mogok pekerja di lingkungan kerjanya. Bentuk penyampaian pendapat dimuka umum dengan cara pemaparan melalui media massa baik cetak maupun elektronik pernah disinggung dalam PERPU Nomor 2 Tahun 1998, sedangkan mengenai hak mogok pekerja di lingkungan kerjanya sama sekali tidak disinggung baik dalam UU Nomor 9 Tahun 1998 maupun dalam PERPU Nomor 2 Tahun 1998, kecuali mengenai sikap membisu dan mogok makan yang merupakan salah satu bentuk penyampaian pendapat di

muka umum masih dimungkinkan berdasarkan penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 9 Tahun 1998.

Adanya "*political will*" pemerintahan B.J. Habibie yang memberlakukan baik PERPU Nomor 2 Tahun 1998 maupun UU Nomor 1998 mengenai Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum merupakan iktikad baik pemerintahan B.J. Habibie untuk memberikan kebebasan kepada semua warga negara sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusi, demokrasi, dan hak-hak asasi manusia yang berlaku secara universal. Ini terlepas dari timbulnya berbagai kritik tajam terhadap pemberlakuan kedua hukum mengenai unjuk rasa tersebut, terutama terdapatnya banyak pertentangan terhadap berlakunya PERPU Nomor 2 Tahun 1998, dan yang kemudian telah mendorong Pemerintah meninjau kembali keberadaan PERPU tersebut, dan segera menggantikannya dengan UU Nomor 9 Tahun 1998.

Ditinjau dari beberapa aspek, latar belakang di berlakukannya kedua pranata tersebut sangat berbeda. Salah satu dasar pertimbangan PERPU Nomor 2 Tahun 1998 ialah bahwa pada saat itu sering terjadi gelombang unjuk rasa yang tidak terkendali di berbagai tempat yang sering kali diikuti dengan tindakan perusakan, pembakaran, dan penjarahan, yang menimbulkan kerugian baik materiil maupun immateriil serta mengakibatkan perasaan tidak aman pada masyarakat atau membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa dan negara. Selain itu, keadaan tersebut mempunyai dampak paling luas, antara lain menurunnya kepercayaan

luar negeri terhadap Pemerintah Indonesia di bidang ekonomi, sehingga dapat menghambat pembangunan nasional. Sejalan dengan kedua hal tersebut, agenda reformasi pembangunan sangat padat dan harus dilaksanakan dalam waktu singkat untuk keluar dari keadaan kritis multi dimensional yang berpekepanjangan, sehingga harus segera diciptakan suasana yang kondusif berupa ketertiban, ketentraman, dan keamanan tanpa meninggalkan prinsip-prinsip umum demokrasi.

Sejak semula, pemberlakuan PERPU Nomor 2 Tahun 1998 sudah menimbulkan kecurigaan dari berbagai pihak di luar Pemerintahan, yang melihat pemberlakuan tersebut sebagai upaya untuk mempertahankan kekuasaan Pemerintahan Presiden B.J. Habibie . Kecurigaan tersebut sangat beralasan. karena PERPU Nomor 2 Tahun 1998 diberlakukan pada saat semakin gencarnya gelombang unjuk rasa yang mempersoalkan legitimasi kedudukan B.J. Habibie sebagai Presiden selain adanya isu-isu pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), isu penurunan harga bahan pokok, soal Dwi Fungsi ABRI, soal pelanggaran HAM di Aceh, Irian Jaya, dan isu perlunya di bentuk pemerintahan transisi. Peristiwa penjarahan dan kerusuhan terjadi di beberapa tempat di Indonesia.²¹² Isu mengenai rencana peringatan peristiwa penyerbuan Kantor Dewan Pimpinan Pusat Partai Demokrasi Indonesia (DPP PDI) yang dipimpin oleh Ketua Umum Megawati Soekarnoputri pada tanggal 27 Juli 1998

²¹²Budiman Tanuredjo, *Op. Cit.*, h. 5.

juga menambah akumulasi yang mendorong diberlakukannya Perpu, karena penyelesaian terhadap pelaku-pelaku penyerbuan dilihat sebagai telah menampilkan sosok diskriminasi dalam penegakan hukum, meskipun Komnas HAM memberikan rekomendasi bahan penegakan hukum terhadap penyelesaian kasus tersebut tidak diskriminatif.²¹³ Kecurigaan kalangan di luar Pemerintahan seolah-olah mendapatkan pembenaran, karena pada tanggal 24 Juli 1998, pada saat DPR reses, Presiden B.J. Habibie menandatangani PERPU Nomor 2 Tahun 1998, lebih kurang tiga hari menjelang penyelenggaraan Peringatan Peristiwa 27 Juli 1998, merkipun pada akhirnya kegiatan tersebut urung dilaksanakan secara besar-besaran di Istora Senayan, dan kemudian dipindahkan penyelenggaraan di kediaman Megawai di kawasan Kebagusan Jakarta.²¹⁴

Ada suasana yang kontradiktif yang menyertai diberlakukannya PERPU Nomor 2 Tahun 1998, yaitu *euphoria* masyarakat dalam mengekspresikan kebebasannya selaras dengan runtuhnya kekuasaan Presiden Soeharto yang berperilaku represif-otoriter terhadap hak-hak masyarakat. Masyarakat seolah berpestapora secara terus menerus dalam mengekspresikan hak-hak asasinya sampai ke tahap melakukan pengabaian terhadap norma-norma hukum yang membatasi kebebasan tersebut. Unjuk rasa besar-besaran yang berhasil menjatuhkan Presiden Soeharto dari kursi kepresidenannya, yang diklaim

²¹³*Ibid.*

²¹⁴*Ibid.*, h. 6

sebagai keberhasilan mahasiswa dalam menghentikan rejim pemerintahan otoriter, dijadikan sandaran oleh warga bahwa aksi unjuk rasa merupakan senjata pamungkas untuk melakukan perubahan-perubahan sistem kemasyarakatan ke arah pilihan yang lebih baik. Naiknya B.J. Habibie yang semula menjabat Wakil Presiden menjadi Presiden R.I. juga dinilai sebagai keberhasilan aksi unjuk rasa mahasiswa yang mendapat dukungan dari berbagai elemen kemasyarakatan. Di sisi yang lain, di tangan Habibie yang naik menjadi orang nomor satu di republik karena unjuk rasa mahasiswa itu, menerbitkan Perpu yang mengatur soal unjuk rasa.

Suasana kontradiktif masih terus berlangsung, karena aktivitas aksi unjuk rasa dengan sejumlah massa yang cukup besar masih saja terjadi tanpa menghiraukan rambu-rambu yang meregulasi aksi unjuk rasa sebagaimana yang terdapat dalam PERPU Nomor 2 Tahun 1998. Para pelaku aksi sudah apriori terhadap berlakunya Perpu tersebut. sehingga yang terjadi ialah semakin besarnya pengabaian masyarakat terhadap berlakunya Perpu, dan hal itu juga menjadi indikator bahwa berlakunya Perpu sangat tidak efektif dalam mencapai tujuan untuk mengurangi aksi-aksi unjuk rasa, meskipun jajaran kepolisian sudah bertekad untuk melaksanakan Perpu tersebut sesuai dengan semangat Pemerintah dalam mengurangi dampak buruk aksi unjuk rasa. Hari-hari berlakunya Perpu merupakan *"hari-hari yang menyebalkan"* bagi Pemerintah dan kalangan aparat penegak hukum, terutama lembaga kepolisian karena meskipun sudah ada Perpu,

tetapi para palaku masih senaknya melakukan aksi unjuk rasa sama seperti yang terjadi pada masa sebelum berlakunya Perpu. Keadaan demikian, dan tidak adanya persetujuan kalangan fraksi-fraksi di DPR, menjadi alasan pemerintah untuk mengkaji ulang pelaksanaan Perpu, dan segera mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) mengenai masalah yang sama untuk menggantikan Perpu yang ditolak oleh masyarakat dan mayoritas Anggota DPR. Sebagaimana penulis sampaikan dalam bab terdahulu, bahwa usia PERPU Nomor 2 Tahun 1998 ini tidak lebih dari 100 hari, yaitu Pemerintah mengundangkannya pada tanggal 24 Juli 1998 dan pada tanggal 28 Oktober 1998 Pemerintah sudah mengundangkan UU Nomor 9 Tahun 1998.

Pemberlakuan UU Nomor 9 Tahun 1998 bernasib lebih baik daripada pemberlakuan PERPU Nomor 2 Tahun 1998, meskipun UU Nomor 2 Tahun 1998 diolah dari bahan-bahan yang terdapat di PERPU Nomor 2 Tahun 1998. Perbedaan itu terjadi karena pembuat undang-undang telah berhasil mengurangi beberapa pasal dalam Perpu yang dianggap sangat membatasi ruang gerak partisipasi publik dalam mengekspresikan kebebasannya, terutama kebebasan dalam menyampaikan pendapat, meskipun UU Nomor 9 Tahun 1998 juga masih memuat politik perijinan yang banyak ditentang oleh masyarakat. Latar belakang diberlakukannya, seperti yang pernah penulis kemukakan dalam uraian di muka, UU Nomor 9 Tahun 1998 diformulasikan sebagai pengganti PERPU Nomor 2 Tahun 1998 yang penuh dengan masalah-masalah yang kontradiktif.

Dihilangkannya beberapa pasal yang dianggap sangat membatasi ruang gerak partisipasi publik dalam mengekspresikan kebebasannya diharapkan dapat mendorong kesadaran masyarakat untuk mentaati berlakunya UU Nomor 1998, sehingga 4 (empat) tujuan yang ingin dicapai akan dapat terwujud. Meskipun demikian, masyarakat tidak menyambut antusias diundangkannya UU Nomor 9 Tahun 1998, karena hari-hari setelah berlakunya UU tersebut ternyata masyarakat (pelaku masih saja menjalankan aksi unjuk rasa dengan pola-pola aksi seperti yang terjadi pada masa-masa sebelumnya, dengan tanpa menghiraukan keberadaan UU Nomor 9 Tahun 1998. Sebagai contoh dapat di kemukakan ilustrasi sebagai berikut:²¹⁵

- 28 Oktober 1998 : Pemerintahan mengundangkan UU Nomor 9 Tahun 1998 dan langsung dinyatakan berlaku.
- 30 Oktober 1998 : Ribuan mahasiswa berunjuk rasa di depan gedung DPR/MPR. Karena tidak dibolehkan masuk, mereka memenuhi jalan tol. Unjuk rasa juga terjadi di Semarang, Surabaya, Ujung Pandang, Yogyakarta, dan Padang.
- 2 Nopember 1998 : Sekitar 250 orang berunjuk rasa di pelabuhan Gilimanuk (133 km barat Denpasar). Mereka memprotes ucapan Menteri Pangan dan Holtikultura

²¹⁵*Ibid.*, h. 76-77

AM Saefudin. Akibat unjuk rasa itu, delapan trip kapal tertunda.

3 Nopember 1998 : Ratusan mahasiswa Irian Jaya berunjuk rasa di depan kantor Kejaksaan Agung. Mereka menuntut pengusutan kasus KKN di Freeport.

5 Nopember 1998 : Unjuk rasa kembali terjadi di gedung DPR/MPR. Aksi unjuk rasa menolak Sidang Istimewa MPR terjadi serentak di Jakarta, Semarang, Surabaya, dan Tasikmalaya.

Ilustrasi di atas memberikan gambaran betapa masyarakat masih larut dalam kegembiraan demokrasi, dan unjuk rasa menjadi model yang sangat diminati untuk mendesak tuntutan publik kepada lembaga-lembaga kenegaraan.

Di wilayah-wilayah Jawa timur, khususnya di daerah yang menjadi fokus penelitian menunjukkan kecenderungan serupa secara signifikan mengikuti model yang terjadi di Jakarta. Pemberlakuan UU Nomor 1998 telah memberikan stimulus terhadap warga masyarakat untuk berunjuk rasa, karena melalui UU tersebut hak-hak masyarakat yang berkaitan dengan penyampaian pendapat dimuka umum diberikan ruang gerak yang cukup luas, dan selain itu penyelenggaraannya harus mendapatkan perlindungan dari lembaga kepolisian Negara. Di lain pihak, lembaga kepolisian sebagai instansi yang diberi wewenang mengola penyelenggaraan dari sisi penanggung jawab keamanan dan

ketertiban berkaitan dengan adanya aksi unjuk rasa dihadapkan pada posisi yang serba tanggung dan sering muncul sikap keragu-raguan dalam mengambil tindakan-tindakan yang di perlukan. Seringkali aparat kepolisian melakukan tindakan yang bersifat permisif dengan membiarkan terjadinya beberapa pelanggaran dalam penyelenggaraan aksi unjuk rasa.

Sekurang-kurangnya terjadi 5 (lima) pelanggaran dalam berbagai kesempatan aksi unjuk rasa, yaitu: (1) tidak adanya pemberitahuan dahulu tentang akan dilaksanakannya aksi unjuk rasa dari penanggung jawab aksi kepada instansi kepolisian yang mempunyai wilayah hukum yang bersangkutan; (2) tidak adanya penanggung jawab yang berjenjang sesuai dengan ketentuan yang diperintahkan oleh UU Nomor 9 Tahun 1998, sehingga pelaksanaan unjuk rasa sering kali tidak terkendali oleh pemimpinnya dan cenderung melakukan tindakan-tindakan yang bersifat anarkis; (3) penyelenggaraan aksi unjuk rasa seringkali tidak mempertimbangkan tempat dan waktu seperti yang diinginkan oleh pembuat undang-undang, terutama aksi unjuk rasa yang dilakukan oleh massa dalam jumlah yang besar, sehingga adanya aksi tersebut telah mengganggu aktivitas masyarakat lainnya, dan dengan demikian mengganggu ketertiban umum; (4) tidak jarang aksi unjuk rasa disertai dengan tindakan-tindakan yang bersifat anarkis dengan melakukan perusakan-perusakan terhadap fasilitas publik yang sebenarnya tidak ada kaitanya dengan tujuan aksi unjuk rasa itu sendiri, dan lagi pernyataan-pernyataan yang dikemukakan oleh pelaku aksi tidak kurang

telah melukai perasaan pihak-pihak yang sebenarnya sudah dapat dikualifikasi sebagai tindakan pidana; dan (5) dalam banyak aksi unjuk rasa, para pelaku aksi melakukan perlawanan kepada aparat kepolisian sebagai penanggung jawab keamanan dan ketertiban ketika petugas kepolisian berusaha menjalankan tugasnya sesuai dengan yang diperintahkan oleh undang-undang. Keadaan tersebut diperparah dengan terjadinya bentrokan antara pelaku aksi dengan aparat kepolisian sampai dengan medium yang sangat berat.

Kelima hal di atas terjadi hampir di setiap waktu unjuk rasa pada era kepemimpinan B.J. Habibie, dan puncaknya terjadi gelombang aksi unjuk rasa secara besar-besaran yang dilakukan oleh berbagai pendukung Partai Politik pada saat sebelum dan sesudah berlangsungnya Sidang Umum MPR dalam bulan Oktober 1999, yang salah satu hasil Sidang tersebut yaitu memberhentikan B.J. Habibie dari kursi kepresidenan dan telah mengantarkan K. H. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden ke - 4 Republik Indonesia.²¹⁶ Beberapa faktor dominan yang dianggap dapat memicu terjadinya pelanggaran terhadap perangkat normatif aksi unjuk rasa dan bentuk pelanggaran hukum lainnya, ialah : *pertama*, masyarakat masih diliputi dendam *euphoria* kebebasan setelah selama lebih kurang 32 tahun hal itu sangat dinafikan oleh rejim penguasa pada saat itu,

²¹⁶ Naiknya K. H. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden ke - 4 R.I merupakan politik di luar perhitungan banyak pihak peristiwa politik yang terjadi di luar perhitungan banyak pihak (pengamat dan praktisi politik), karena suara partainya (Partai Kebangkitan Bangsa) yang didirikannya hanya sebesar 12% di MPRRI, sehingga tidak signifikan untuk menjadikan sebagai Presiden R.I. Pilihan ini sebagai upaya menghindari semakin memanasnya perseteruan antara dua masa besar masing-masing pendukung Megawati Soekarnoputri dan pendukung B. J. Habibie.

sehingga masyarakat masih sulit membedakan antara penyampaian pendapat di muka umum yang dipekenankan oleh undang-undang dengan pelampiasan “dendam kesumat” sebagai bentuk penyampaian ekspresi berpendapat yang ditujukan kepada pejabat atau instansi tertentu; *kedua*, figur B.J. Habibie yang disigmatisasi oleh publik sebagai bagian dari rejim sebelumnya (Orde Baru yang totaliter-represif) memicu opini masyarakat untuk selalu menentang kebijakan-kebijakan yang dihasilkannya, sehingga gerakan ini semakin lama terakumulasi menjadi resistensi masyarakat yang menjadi gelombang besar aksi unjuk rasa yang menentang hampir semua kebijakan Pemerintahan Presiden B.J. Habibie termasuk terhadap keberhasilannya memberlakukan UU Nomor 9 Tahun 1998, meskipun hal itu merupakan suatu hal yang positif dilihat dari sisi penegak hukum; *ketiga*, lemahnya penegakan hukum oleh kepolisian yang membiarkan terjadinya pelanggaran terhadap regulasi mengenai aksi unjuk rasa, yang lebih disebabkan oleh lemahnya sumber daya manusia yang dimiliki kepolisian dalam mengekspresikan perkembangan masyarakat, khususnya perkembangan praktik-praktik demokrasi, sehingga kesan yang dihasilkan dari kondisi demikian ialah bahwa aparat kepolisian tidak mempunyai keberanian untuk melakukan penegakan hukum baik preventif maupun represif terhadap terjadinya aksi-aksi unjuk rasa (pelanggaran terhadap UU Nomor 9 Tahun 1998); *keempat*, UU Nomor 9 Tahun 1998 merupakan suatu perundang-undangan yang relatif masih baru, sehingga masih dirasakan “asing” oleh masyarakat. Sosialisasi UU Nomor

9 Tahun 1998 menghadapi banyak kendala, meskipun Pemerintah telah melakukan hal itu secara luas, baik melalui media massa yang beredar secara nasional maupun sosialisasi melalui penyuluhan-penyuluhan atau penjelasan-penjelasan terhadap kelompok masyarakat yang mempunyai potensi untuk melakukan unjuk rasa. Kendala utama ialah adanya opini yang sudah terbangun di masyarakat bahwa UU Nomor 9 Tahun 1998 tidak jauh berbeda dengan PERPU Nomor 2 Tahun 1998 yang secara prosedural dan substansial semakin membatasi kemerdekaan masyarakat untuk menyampaikan pendapat di muka umum, sehingga kecenderungan masyarakat ialah menolak kehadiran Undang-undang tersebut; *kelima*, meningkatnya keberanian masyarakat menyampaikan pendapat di muka umum, ternyata tidak diikuti secara meyakinkan dengan keberanian memberikan penghormatan terhadap kebebasan orang lain. Paradoks ini mendorong terjadinya berbagai bentuk pelanggaran terhadap hak-hak asasi orang lain, karena yang sering terjadi dalam aksi-aksi unjuk rasa ialah adanya pemaksaan-pemaksaan kehendak oleh pelaku unjuk rasa yang tidak sepenuhnya dapat dikabulkan oleh pihak yang digugat. Pemaksaan kehendak yang merupakan salah satu karakter kekerasan dihadapi dengan kekerasan pula, sehingga yang sering terjadi ialah praktik-praktik berdemokrasi yang disertai dengan kekerasan, baik kekerasan yang dilakukan oleh pelaku unjuk rasa maupun kekerasan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum.

Sebagai faktor dominan, kelima hal di atas tidak berdiri sendiri dalam memberikan stimulus terjadinya pelanggaran terhadap UU Nomor 9 Tahun 1998, melainkan ada keterkaitan antara-antara faktor-faktor tersebut sehingga dorongan terjadinya pelanggaran semakin kuat.

Dalam menghadapi berbagai persoalan yang berkaitan dengan diberlakukannya UU Nomor 9 Tahun 1998, pada umumnya aparat kepolisian sudah menempatkan posisi diri pada pendekatan penegakan hukum sesuai dengan kewenangan dan fungsi yang diembannya. Maksudnya, aparat kepolisian terkesan masih membatasi diri pada fungsi kepolisian sebagai aparat penegak hukum, dan tidak sampai melampaui kewenangan yang diberikan kepada mereka, apalagi sampai pada masalah-masalah yang berorientasi kebijakan politik pemerintahan. Di sini aparat kepolisian dihadapkan pada problem-problem pilihan antara pemihakan kepada kepentingan kekuasaan yang di masa Orde Baru sangat menonjol sesuai dengan tuntutan rejim, atau memberikan pemihakan kepada kepentingan rakyat yang dengan begitu akan berhadapan dengan kepentingan rejim. Sebagai bagian dari aparat penegak hukum yang berada di posisi terdepan yang berhadapan secara langsung dengan masyarakat yang sedang melakukan kegiatan kritik terhadap Pemerintah, peran dan posisi aparat kepolisian menghadapi suatu keadaan yang sangat dilematis. Di satu pihak, aparat kepolisian yang belum sepenuhnya bebas dari stigma masa lalu yang dipersepsi sebagai bagian dari rejim Orde Baru harus rela mengarahkan

seluruh kemampuannya dalam penegakan hukum di hadapan rakyat yang masih “membenci” atau setidaknya-tidaknya masih meragukan keberpihakannya kepada rakyat. Hal ini seringkali membuat aparat kepolisian masih ragu-ragu dalam melakukan tindakan tegas tanpa harus mengabaikan perlunya penghayatan terhadap kehidupan demokrasi yang mulai tumbuh di tengah-tengah masyarakat. Di sisi lain, aparat kepolisian juga bertugas mengamankan aset kenegaran, terutama terhadap hasil-hasil pembangunan yang sudah di capai, sehingga masyarakat melihatnya sebagai bentuk pemihakan aparat kepolisian kepada kepentingan Pemerintahan semata, meskipun persepsi masyarakat seperti demikian tidak sepenuhnya dapat dibenarkan.

Kondisi-kondisi sebagaimana diuraikan di atas mendapatkan posisi dan peran kepolisian dalam posisi yang serba tanggung, dan searah dengan kondisi demikian masyarakat menjalankan praktik-praktik demokrasi yang lebih banyak menggunakan parameter-parameter liberal dalam menyampaikan orasi untuk melakukan kritik terhadap kebijakan-kebijakan Pemerintah, atau yang di tunjukan kepada instansi lain.

b. Penegakan Hukum terhadap Aksi Unjuk Rasa di Era Pemerintahan K. H.

Abdurrahman Wahid

Pada masa Pemerintahan Presiden K. H. Abdurrahman Wahid yang berlangsung antara tanggal 20 Oktober 1999 sampai tanggal 23 Juli 2001, aksi unjuk rasa semakin menunjukkan adanya peningkatan, baik secara kuantitatif

yang dilihat dari seringnya terjadi unjuk rasa maupun secara kualitatif yang dilihat dari segi pola-pola yang dilakukan. Terjadinya peningkatan aksi unjuk rasa yang disebabkan oleh beberapa hal yang dapat diidentifikasi sebagai berikut :

pertama, semakin longgarnya “katup” demokrasi sejalan dengan diberlakukannya UU Nomor 9 Tahun 1998 sejak Pemerintahan B. J. Habibie yang memungkinkan terjadinya proses-proses demokrasi dalam semua strata, termasuk dibukanya ruang-ruang partisipasi publik dalam proses-proses kenegaraan; *kedua* : semakin besarnya tuntutan masyarakat terhadap terjadinya perbaikan dalam proses bernegara yang disepakati sebagai agenda reformasi yang belum kunjung dapat diselesaikan oleh pemerintah; *ketiga* : dipicu oleh figur Presiden K. H. Abdurrahman Wahid yang sering kali mengemukakan pernyataan-pernyataan kontroversial, termasuk kebijakan-kebijakannya yang seringkali menimbulkan pro dan kontra, sehingga hal tersebut memberikan peluang bagi masyarakat terutama lawan-lawan politiknya untuk melakukan kritik terhadap kinerja Pemerintahan Presiden Wahid tersebut. Keterikatan ketiga hal itu kemudian terakumulasi menjadi gelombang unjuk rasa yang sangat deras, sehingga memberikan peluang terjadinya aksi-aksi yang bersifat anarkhis.

Selain itu, lemahnya penegakkan hukum yang dilakukan oleh kepolisian yang membiarkan terjadinya pelanggaran terhadap berbagai perangkat normatif yang berkaitan dengan kegiatan unjuk rasa, semakin tampak pada masa ini. Hal tersebut juga dipicu oleh kebijakan Pemerintah di bawah Presiden Wahid yang

memberikan peluang lebih besar kepada masyarakat untuk melakukan aksi unjuk rasa, bahkan dengan mengambil tempat sangat dekat dengan kompleks istana Presiden yang dimasa sebelumnya hal itu sangat ditabukan. Dalam beberapa kasus, Presiden Wahid tampak mendukung adanya aksi unjuk rasa sepanjang aksi-aksi itu dilakukan dengan menjaga ketertiban dan tanpa kekerasan, meskipun dalam kasus yang lain Presiden tampak “kesal” dengan derasnya aksi unjuk rasa yang ditujukan terhadap kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintahannya, termasuk terhadap kebijakan yang diambil oleh Presiden Wahid sendiri. Sikap “*inkonsistensi*” Presiden tersebut mendorong terjadinya sikap “*frustasi*” dikalangan aparat kepolisian, karena kepolisian menjadi sulit menarik garis yang tegas, antara mendukung kebijakan Pemerintah, atau berada di barisan rakyat yang menentang kebijakan Pemerintah, meskipun lembaga kepolisian harus bersikap independen dalam melakukan penegakan hukum. Kecanggungan dalam bersikap, menempatkan lembaga kepolisian pada posisi yang sulit, serba salah, dan kurang percaya diri dalam menindak para pelanggar hukum. Apabila aparat kepolisian terlalu berpihak kepada kebijakan Pemerintahan, maka masyarakat akan mencomoohnya dan menempatkan kepolisian sebagai figur yang “*antagonis*”, sebaliknya apabila kepolisian lebih berpihak kepada para pengunjung rasa akan sangat menyulitkan lembaga kepolisian di hadapan Pemerintahan, meskipun masyarakat akan melihatnya sebagai figur polisi yang “*pro populus*”.

Salah satu aksi yang menonjol selama Pemerintahan Presiden Wahid ialah aksi unjuk rasa buruh yang menentang diberlakukannya keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 78 Tahun 2001 (Kepmennakertrans 78/2001) yang merevisi keputusan Menteri Tenaga Kerja Nomor 150 Tahun 2000 (Kepmennaker 150/2000) tentang Penyelesaian Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) dan Penetapan Uang Pesangon, Uang Penghargaan Masa Kerja, dan Ganti Kerugian di Perusahaan. Penentangan terhadap Kepmennakertrans 78/2001 tersebut terjadi hampir di semua kota besar di Indonesia yang pada umumnya merupakan sentra industri dan perdagangan seperti Jakarta, Bandung, Medan, Surabaya, Semarang, Sidoarjo, Gresik dan kota-kota lainnya. Besarnya penentangan kalangan buruh tersebut terhadap Kepmennakertrans 78/2001 tercermin dalam gelombang aksi unjuk rasa yang hampir serentak terjadi di seluruh Indonesia, termasuk yang memicu terjadinya kerusuhan sosial anarkhis di kota Bandung,²¹⁷ telah mendorong Pemerintah untuk menunda pemberlakuan Kepmennakertrans 78/2001, dan juga Kepmennaker 111/2001, yang selanjutnya memberlakukan kembali Kepmennaker 150/2000.

Latar belakang penentangan buruh terhadap pemberlakuan Kepennakertrans 78/2001 antara lain ialah para buruh (pelaku unjuk rasa)

²¹⁷Kerusuhan sosial di kota Bandung terjadi secara bergelombang pada tangga 12, 13 dan 14 Juni 2001 yang di lukiskan sebagai “menjadikan” Kota Bandung Lautan Api, karena korban api yang membumbung tinggi dan asap tebal yang mengepung Kota Bandung. Dalam kerusuhan ini puluhan kendaraan menjadi pembakaran amukan massa.

mempersepsi bahwa Pemerintah lebih cenderung membela kepentingan pengusaha, karena hak-hak buruh yang dimasa Orde Baru tidak diberikan sudah mulai diakui melalui Kepmennaker 150/2000 yang ditandatangani oleh Bomer Pasaribu, Menteri Tenaga Kerja di masa Pemerintahan Presiden Wahid, ditiadakan kembali dengan terbitnya Kepmennakertrans 78/2001 yang ditandatangani oleh Al Hilal Hamdi, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi pada masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid pula. Di antara hak-hak buruh untuk menerima upah sebesar 75 persen pada masa skorsing setelah masa skorsing melampaui enam bulan akan tetapi belum ada putusan dari Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah (P4D) atau Pusat (P4D), serta hak-hak pekerja yang muncul dari kesepakatan kerja bersama karena melalui Kepmennakertrans 78/2001 mengharuskan semua pihak untuk mengikuti ketentuan pemberian uang pesangon, uang jasa dan ganti kerugian sesuai ketentuan ini. Reaksi buruh terhadap pencabutan Kepmennaker 150/2000 memang luar biasa, dan sungguh di luar dugaan banyak pihak, karena sebelumnya Pemerintah menganggap sepi adanya aksi-aksi yang menentang pencabutan Kepmennaker 150/2000, dan bahkan dengan penuh percaya diri Pemerintah baik pernyataan yang disampaikan oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi maupun melalui pertanyaan yang di sampaikan secara langsung oleh Presiden Wahid berketetapan untuk memberlakukan Kepmennakertrans 78/2001.

Di sisi lain, para buruh juga mempersepsi bahwa Kepmennakertrans 78/2001 merupakan wujud nyata adanya konspirasi antara Pemerintah dan pengusaha dengan alasan untuk menjaga kepercayaan dan ketenangan bagi investor asing di Indonesia, akan tetapi kenyataannya masyarakat luas dan pengusaha di daerah tidak mempermasalahkan keberadaan Kepmennaker 150/2000, seperti dikatakan oleh Muhctar Pakpahan, ketua Umum Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (SBSI).²¹⁸ Selain itu, menurut Arief Soedjito, ketua Federasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (F-SPSI), bahwa alasan investor enggan masuk ke Indonesia lebih disebabkan oleh masalah keamanan dan sosial politik.²¹⁹

Dalam menghadapi aksi unjuk rasa yang terjadi di kota-kota besar Indonesia, terutama yang berada di pulau Jawa, maka aparat kepolisian menempuh berbagai pola pendekatan yang sangat bervariasi, yaitu menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan melihat “konteks”, sehingga pola tindakan dalam aksi unjuk rasa yang satu, akan berbeda dengan pola tindakan yang diberlakukan terhadap aksi unjuk rasa lainnya. Pilihan terhadap pola tindakan yang bersifat preventif, silih berganti dengan penerapan kebijakan yang bersifat represif, meskipun “pemaknaan” terhadap aksi unjuk rasa, baik dilihat dari sudut sosiologis, politis, maupun yuridis, sudah bergeser dari “konsep-konsep” mengenai aksi unjuk rasa pada masa Orde Baru ke “konsep-

²¹⁸*Kompas*, 18 Juni 2001

²¹⁹*Ibid.*,

konsep” aksi unjuk rasa pada masa transisi menuju demokrasi, yang menampakkan adanya “paradigma baru” dalam melihat aksi unjuk rasa sebagai fenomena global. Pemerintahan Abdurrahman Wahid menganggap aksi unjuk rasa sebagai bentuk partisipasi politik warga negara dalam membangun bangsanya. Pada masa ini pula, kesempatan berunjuk rasa diberikan kesempatan seluas-luasnya, bahkan seringkali terdapat unjuk rasa yang mendekati kompleks Istana Negara Jakarta. Khusus di Jawa Timur penentangan para buruh terhadap dan pemberlakuan Kepmennakertrans 78/2001 dan yang disusul dengan pemberlakuan Kepmennakertrans 111/2001 tampak dari adanya aksi unjuk rasa buruh yang terjadi di Surabaya, Gresik, Sidoarjo, dan Pasuruan, yang merupakan sentral utama industri di Propinsi Jawa Timur.

Gambaran dari aksi-aksi unjuk rasa buruh yang menentang berlakunya Kepmennakertrans 78/2001 dan Kepmennakertrans 111/2001 dapat diuraikan sebagai berikut²²⁰ :

- 4 Mei 2001 : Mulai diberlakukannya Kepmennakertrans 78/2001.
- 16 Mei 2001 : Terjadi aksi unjuk rasa yang mengetengahkan isu bahwa di Jawa Timur merencanakan cuti masal yang menuntut dilakukannya penundaan pelaksanaan Kepmennakertrans 78/2001.

²²⁰ *Kompas*, Edisi Jawa Timur, 8 Juni 2001, h.25.

- 21-23 Mei 2000 : Aksi unjuk rasa terjadi lagi, dan sekitar 1,5 juta buruh anggota F-SPSI Jawa Timur menyatakan menjalani cuti masal menentang berlakunya Kepmennakertrans 78/2001
- 29 Mei 2001 : Sekitar 7000 buruh yang tergabung dalam Federasi Serikat Pekerja Tekstil, Sandang dan Kulit (FSP-TSK) berunjuk rasa menentang berlakunya Kepmennakertrans 78/2001 di Kantor Pemerintah Kota Surabaya.
- 6 Juni 2001 : Sekitar 1000 buruh dari Federasi Pekerja Perakayuan dan Perhutanan Indonesia (FSP Kautindo) menuntut Gubernur Jawa Timur untuk menolak berlakunya Kepmennakertrans 78/2001 di Jawa Timur.
- 7 Juni 2001 : Sekitar 5000 buruh dari Federasi Serikat Perkerja Kimia, Energi, dan Pertambangan (FSP KEP) berunjuk rasa di Kantor Gubernur Jawa Timur untuk maksud yang sama.

Dalam unjuk rasa tanggal 7 Juni 2001, ribuan buruh yang datang dari berbagai pabrik di wilayah Sidoarjo, Bangil, Gresik, Pasuruan dan Mojokerto itu berunjuk rasa di Kantor Gubernur di jalan Pahlawan Surabaya. Tuntutan yang diajukan para buruh ialah minta pencabutan dua Kepmennakertrans, yaitu

Nomor 78/2001 dan 111/2001, serta minta diberlakukannya lagi Kepmennaker 150/2000 yang dianggap sudah memihak kaum buruh. Hingga siang hari sekitar 15 orang perwakilan dari FSP KEP yang berusaha menemui Gubernur Jawa Timur gagal karena Gubernur berada di luar kota. Sementara itu, ribuan masa yang berada di luar pagar halaman Kantor Gubernur mulai tidak sabar karena hingga siang hari belum ada kepastian dari Gubernur untuk menemui mereka. Berkali-kali mereka menggoyang-goyang pagar halaman dan berusaha merobohkannya, meskipun niat itu sempat dihentikan oleh rekan mereka sendiri. Para pengunjung rasa juga melempari petugas dengan sisa-sisa makanan dan minuman. Menjelang pukul 13.00 suasana makin memanas, dan para pengunjung rasa yang berdiri di depan pagar nyaris bentrok dengan aparat keamanan. Semakin siang para buruh semakin keras menggoyang pagar dan mulai melempar batu kearah aparat keamanan. Kepala Polres Surabaya Utara, Ajun Komisaris Besar M. Nurdjajadi, memberi batas waktu hingga pukul 14.00 kepada pengunjung rasa untuk membubarkan diri.

Pada tanggal 13 Juni 2001, ribuan buruh di Surabaya dan sekitarnya kembali turun ke jalan untuk menolak pemberlakuan dua Kepmennakertrans tersebut di atas. Dalam aksinya mereka mengancam akan terus turun ke jalan apabila tuntutan yang disampaikan belum dipenuhi oleh pemerintah. Unjuk rasa ini diikuti para buruh yang tergabung dalam Serikat Pekerja Indonesia (SPSI), FSPTSK, Front Nasional Perjuangan Buruh Indonesia (FNPBI), serta elemen

buruh lainnya. Mereka datang dari kawasan industri Gresik, Mojokerto, Sidoarjo, serta dari wilayah industri Tandes Surabaya. Aksi ini merupakan hari ke tiga dari serangkaian aksi yang mereka lakukan. Dalam aksi tersebut, Aning Rupii alias Ambon, buruh pabrik Avia Paint Buduran Sidoarjo, tertembak dibagian kanan perut oleh peluru karet. Penembakan terjadi saat petugas keamanan berusaha membubarkan konsentrasi massa di depan PT. Sekar Laut, sebuah perusahaan pengalengan ikan di Jalan Jenggolo Sidoarjo. Penembakan tersebut diakui oleh wakil kepala Polres Sidoarjo, Komisaris Polisi Andhi Hartoyo. menurut Ali Hasan dari pengurus cabang SPSI Sidoarjo, Aning tertembak justru ketika dia berusaha membantu petugas membubarkan para buruh. Aning saat itu memegang *megaphone* dan meminta para buruh bubar karena petugas keamanan telah mengeluarkan tembakan peringatan.²²¹

Di Sidoarjo, aksi unjuk rasa yang berkaitan dengan penolakan para buruh terhadap Kepmennakertrans 78/2001 dan 111/2001, di antaranya berlangsung singkat, aksi unjuk rasa tersebut berakibat memacetkan arus lalu lintas di beberapa tempat. Bergeraknya aksi buruh ini di motori oleh buruh dari perusahaan Maspion II yang berlokasi di daerah Gedangan Sidoarjo. Mereka mengajak para buruh dari pabrik lainnya untuk ikut aksi turun ke jalan (obrak-an). tidak semua buruh yang mereka ajak mau mengikuti aksi unjuk rasa tersebut, karena perusahaan telah mengumumkan tetap mengikuti Kepmennaker

²²¹*Ibid.*, 14 Juni 2001, h. A.

150/2000, dan tidak sedikit pula perusahaan-perusahaan yang memanggil aparat keamanan dari TNI, maupun POLRI untuk menjaga pintu masuk pabrik agar aksi *obrak-an* tidak masuk ke pabrik mereka. Akibat penjagaan yang cukup ketat, para buruh sempat terpancing emosinya. Pos penjagaan PT. Tria Sentosa di Waru Sidoarjo dirusak para buruh. Seluruh kaca yang ada pecah dilempari batu. Selain itu, di Jalan Raya Candi terjadi ketegangan antara aparat keamanan dan buruh, karena para buruh menutup Jalan Raya Porong yang menghubungkan jalur Surabaya - Malang. Jalan strategis tersebut dipenuhi dan berakibat antrian panjang kendaraan yang menuju ke arah Surabaya atau ke arah Malang. Ketegangan juga terjadi di bundaran Waru sekitar pukul 12.15, ketika dua truk dan ratusan buruh berusaha menutup jalan di depan pabrik paku. Penutupan jalan ini ditengarai dilakukan para buruh karena aparat keamanan menjaga ketat jalur (pintu) masuk ke Kota Surabaya, sehingga para buruh tidak dapat melanjutkan aksinya ke Surabaya. Para buruh berhasil dibubarkan setelah aparat keamanan melakukan tindakan tegas dan membubarkan dengan tembakan peringatan. Menurut Kepala POLWIL Surabaya Taman, Komisaris Besar Sudirman, aparat keamanan tidak akan mentolerir segala tindakan yang mengganggu keteriban umum atau tindakan anarki lainnya. Untuk mengantisipasi aksi buruh ini, Polwil Surabaya Taman menyiagakan 6 Satuan Setingkat Kompi yang terdiri dari

dua Kompi Brigade Mobil (Brimob), dua kompi dari Polres Sidoarjo, dan dua kompi pengendalian masa (Dalmas) dari Polwil Taman.²²²

Puncak dari aksi-aksi unjuk rasa di Sidoarjo terjadi pada tanggal 14 Juni 2001. Dalam aksi ini dua orang polisi dari Polsek Waru dan Polsek Sedati mengalami luka akibat lemparan batu para buruh. Bripka Heru Watono dari Polsek Waru menderita luka di dahi kanan saat menahan buruh masuk ke kawasan Tambaksawah di depan Pos Polisi Kepuh, sedangkan Aipda Tamtomo dari Polsek Sedati mengalami luka di pelupuk mata sebelah kanan saat mencegah buruh masuk ke kawasan Betro. Aksi unjuk rasa tersebut baru berakhir setelah terjadi kesepakatan yang diambil di Gedung DPRD Sidoarjo, yang melibatkan dan ditandatangani oleh Wakil Bupati Saiful Ilah, Ketua Apindo Sidoarjo Tranggono, Ketua Kadin Sidoarjo Gatot, Ketua Komisi E DPRD Sidoarjo Dito Pradopo, Kepala Dinas Tenaga Kerja Sidoarjo Bambang Widagdo, dan perwakilan para buruh. Kesepakatan itu berisi Kepmennaker 150/2000 diberlakukan kembali di Sidoarjo tanpa kecuali.²²³

Gambaran dari aksi unjuk rasa dari Surabaya dan Sidoarjo tersebut, mencerminkan gerakan-gerakan serupa yang terjadi di Jawa Timur, karena dua wilayah tersebut merupakan barometer yang sama di daerah lainnya, yang banyak mengacu pada aksi di dua kota itu. Penegakan hukum (baca :

²²²*Ibid.*, 13 Juni 2001, h.A.

²²³*Ibid.*, 15 Juni 2001, h. A.

penanganan) terhadap berbagai aksi unjuk rasa yang terjadi di beberapa wilayah Jawa Timur menampakkan adanya pola-pola tindakan yang relatif sama antara daerah yang satu dibandingkan dengan pola tindakan terhadap aksi unjuk rasa di daerah-daerah lain. Pola-pola tindakan tersebut sangat ditentukan oleh adanya “mekanisme komando” yang diterapkan jajaran kepolisian dari pusat sampai ke daerah-daerah, meskipun dalam beberapa hal terdapat perbedaan yang disesuaikan dengan kondisi dan situasi kemasyarakatan di daerah setempat. Dalam beberapa aksi unjuk rasa, terutama aksi-aksi yang berpotensi untuk menimbulkan kerusuhan sosial berupa perusakan-perusakan fasilitas publik, atau gedung-gedung perkantoran yang merupakan milik pemerintah atau milik swasta, penanganan aksi itu dipimpin langsung oleh Kepala Kepolisian daerah setempat. Para pimpinan puncak kepolisian itu tidak kurang menempatkan diri berada ditengah-tengah aksi unjuk rasa, yang dengan begitu dapat melakukan koordinasi dengan aparat kepolisian yang diterjunkan mengamankan aksi unjuk rasa tersebut, sekaligus secara preventif dapat mencegah terjadinya efek domino aksi unjuk rasa.

Dalam kenyataannya, memang sangat menggeneralisasi kasus yang satu dengan kasus yang lainnya. Euforia demokrasi yang sudah merasuk sampai ke daerah-daerah yang jauh dari pusat kekuasaan telah mendorong aktivitas publik untuk menyampaikan aspirasinya melalui aksi unjuk rasa. Para pimpinan kepolisian yang terlibat dalam penanganan aksi unjuk rasa yang berada di dalam

wilayah hukumnya menghadapi berbagai masalah yang berkaitan dengan aksi, seperti potensi terjadinya penjarahan dan perusakan fasilitas milik publik, penyerangan terhadap keamanan termasuk instalasi yang dimilikinya, serta minimnya jumlah personal kepolisian dan peralatan yang dimiliki oleh kepolisian. Menghadapi hal demikian, tidak jarang kepolisian berkoordinasi dengan institusi TNI yang berada dalam wilayah hukumnya untuk memberikan bantuan dalam penanganan aksi unjuk rasa. Dalam masa Pemerintahan Presiden Wahid, terutama di Provinsi Jawa Timur aparat kepolisian benar-benar mendapatkan pelatihan yang sangat bagus, karena di satu sisi aktivitas aksi mendapatkan ruang yang cukup luas, sedangkan di sisi yang lain aparat kepolisian harus mengendalikan jalannya aksi sehingga dampak negatif dari terjadinya aksi dapat diminimalkan. Bantuan dari institusi TNI dalam menangani aksi unjuk rasa merupakan suatu "*conditio sine quanon*" untuk memperkuat aparat kepolisian dalam menghadapi aksi, ketika aparat kepolisian tidak mampu mengendalikan aksi unjuk rasa yang dilakukan oleh pengunjuk rasa dalam jumlah yang besar.

Frekuensi aksi unjuk rasa di masa Pemerintahan Presiden Wahid, terutama di Jawa Timur menunjukan peningkatan yang signifikan sejalan dengan ruang-ruang publik yang semakin terbuka terhadap adanya kontrol masyarakat, serta pola kepemimpinan Presiden yang berusaha memperkuat posisi sipil dalam Pemerintahan, dan berusaha pula meminimalkan peran politik militer dalam

Birokrasi Pemerintahan. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut : *pertama*, adanya tuntutan demokratisasi di segala aspek kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan telah mendesak kepada siapapun yang menjadi pimpinan pemerintahan dan lembaga-lembaga kenegaraan lainnya untuk "*suka atau pun tidak suka*" membuka ruang-ruang publik yang memungkinkan berkembangnya kehidupan demokrasi di Indonesia, selain hal itu sudah menjadi kecenderungan masyarakat internasional; *kedua*, figur Abdurrahman Wahid sebagai seorang Presiden dari kalangan sipil yang cukup lama memperjuangkan penguatan masyarakat sipil melalui berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan organisasi kemasyarakatan yang dipimpinnya tentu tidak ingin kehilangan kesempatan yang sudah berada di tangannya untuk memperkuat kalangan sipil di Pemerintahan; dan *ketiga*, peran politik militer yang sangat dominan selama Pemerintahan Orde Baru akan sangat menghambat penguatan masyarakat sipil dalam pemerintahan apabila peran politik militer tersebut tidak segera dipangkas sejalan dengan upaya-upaya demokratisasi secara menyeluruh.

Berdasarkan ketiga alasan diatas, maka penegakan hukum dalam menangani aksi unjuk rasa, khususnya di Jawa Timur menghadapi kendala-kendala yang bersifat struktural dan politis. Secara struktural aparat kepolisian dihadapkan kepada terbatasnya jumlah personal dan fasilitas yang mendukungnya, dan secara politis sejak dikembangkannya kepolisian sebagai

institusi sipil sedikit-tidaknya telah mengurangi dukungan militer terhadap penanganan aksi unjuk rasa di lapangan berhadapan dengan masyarakat.

Khusus di Jawa Timur, suatu daerah dengan jumlah penduduk besar yang secara mayoritas merupakan basis pendukung Presiden Wahid, aparat kepolisian yang di masa Orde Baru menjadi simbol pendukung Pemerintah (*status quo*) menghadapi kelompok masyarakat yang “dimanjakan” oleh Presiden untuk berani menyalurkan aspirasinya, meskipun pemanjaan tersebut lebih merupakan dukungan moral Presiden terhadap masa pendukungnya yang pada masa Orde Baru mersa dipinggirkan oleh rejim yang berkuasa saat itu. Berbagai aksi unjuk rasa, yang bukan hanya aksi unjuk rasa terhadap berlakunya Kepmenakertrans 78/2001 dan 111/2001, para pengunjuk rasa terlihat berani melawan petugas kepolisian, bahkan cenderung mengabaikan apa-apa yang diperintahkan oleh aparat kepolisian. Bergabungnya beberapa kelompok masyarakat, yang terjalin menjadi kelompok aliansi strategis, semakin meneguhkan keberanian mereka untuk melawan petugas keamanan.

Menghadapi permasalahan sebagaimana dikemukakan di atas, aparat kepolisian menempatkan diri pada posisi penegak hukum, pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, sehingga faktor-faktor potensial terjadinya tindakan kekerasan baik oleh masyarakat maupun aparat kepolisian berhasil diminimalkan. Memang terdapat beberapa kasus sebenarnya sudah bukan merupakan aksi unjuk rasa semata karena peristiwa itu dapat kualifikasi sebagai

kerusuhan masa yang sangat berbeda dimensinya dengan sekedar aksi unjuk rasa seperti peristiwa perusakan pembakaran Gedung Kantor DPRD Golkar Jawa Timur bulan Pebruari 2001.

c. Penegakan Hukum terhadap Aksi Unjuk Rasa di Era Awal Pemerintahan Megawati Soekarnoputri

Uraian mengenai penegakan hukum di era Pemerintahan Megawati difokuskan pada masa awal pemerintahan ini, karena memang usia pemerintahan tersebut baru berjalan kurang dari empat bulan. Terpilihnya Megawati sebagai Presiden Reuplik Indonesia melalui sidang istimewa MPR tanggal 23 Juli 2001, yang menggantikan K.H. Abdurrahman Wahid “sangat diharapkan” dapat mengakhiri ketidakpastian politik yang terjadi selama masa Pemerintahan Presiden Wahid.²²⁴ Harapan besar masyarakat dengan tampilnya Megawati sebagai Presiden dari sisi penegakan hukum ialah adanya upaya yang sungguh-sungguh untuk menegakkan supremasi hukum yang selama masa pemerintahan sebelumnya masih terabaikan, karena banyaknya agenda-agenda non-hukum yang sering mengganggu efektifitas penggerakan hukum tersebut. Persoalan politik dan ekonomi pada masa Pemerintahan sebelumnya senantiasa membelit niat baik kesungguhan para petinggi hukum untuk menegakkan supremasi

²²⁴Selama kurang lebih 20 bulan Abdurrahman Wahid memerintah, selama itu pula terjadi saling silang perpolitikan nasional yang dipicu baik faktor internal maupun eksternal figur personal dan pemerintahannya. Minimnya dukungan anggota parlemen, dan adanya “*handicap*” pada diri Abdurrahman Wahid dimanfaatkan oleh lawan-lawan politiknya untuk segera menurunkan dari kursi kepresidenan.

hukum, sehingga sampai berakhirnya Pemerintahan Presiden Wahid masalah penegakkan hukum masih merupakan agenda besar yang belum terselesaikan.

Seperti juga pada masa pemerintahan sebelumnya, pada masa awal Pemerintahan Megawati juga diwarnai berbagai aktivitas unjuk rasa, meskipun pada hari-hari pertama Megawati menjadi Presiden hal itu jarang sekali terjadi. Aksi unjuk rasa pada era awal pemerintahan Megawati ialah aksi unjuk rasa yang dilakukan oleh pemuda Islam yang mengkritisi kebijakan Pemerintahan Megawati dalam menyikapi serangan militer Amerika Serikat terhadap rejim Pemerintahan Taliban Afganistan yang menimbulkan banyak korban masyarakat sipil.²²⁵ Aksi-aksi unjuk rasa dengan tujuan yang sama terjadi hampir di kota-kota besar Indonesia.

Gambaran umum mengenai aksi unjuk rasa dan penanganannya (penegakan hukumnya) dapat dikemukakan sebagai berikut :²²⁶

08 Oktober 2001 : Untuk mengantisipasi aksi masa besar besaran berkaitan dengan penyerbuan Amerika Serikat ke Afganistan, polisi memasang kawat berduri standar internasional di depan Kedutaan Besar Amerika

²²⁵ Seperti diketahui bahwa serangan militer Amerika terhadap Afganistan di picu oleh hancurnya Gedung Kembar World Trade Center New York dan sebagian Gedung Markas Besar Angkatan Bersenjata di Pentagon yang diduga dilakukan oleh kelompok teroris yang didukung rejim Taliban.

²²⁶ Berita Harian Kompas dan Kompas Edisi Jawa Timur tanggal 9, 10, 11, 12, 13, 16, dan 20 Oktober 2001.

Serikat di Jalan Merdeka Selatan Jakarta. Polda Metro Jaya juga menyiagakan pasukan dalam jumlah cukup besar untuk mengantisipasi aksi-aksi unjuk rasa. Di Surabaya, arus lalu lintas yang melewati Gedung Konsulat Jendral Ameria Serikat di Jalan Raya Dr. Sutomo ditutup untuk mengantisipasi keamanan berkaitan dengan aksi-aksi unjuk rasa terhadap Konsulat Jendral Amerika Serikat di Surabaya.

09 Oktober 2001 : Ratusan pengunjung rasa yang berasal dari berbagai kelompok masyarakat yang bergabung dalam Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI), Front Pembela Islam (FPI), Barisan Muda Partai Amanat Nasioanal Jakarta Selatan, Nuansa Islam Mahasiswa Universitas Indonesia (Salam UI), Gabungan Pemuda Islam (GPI), Pondok Pesantren Syabab Hidayatullah Cipinang Jakarta Timur, Liga Muslimat Indonesia (L-MA), dan Front Hizbullah, yang berunjuk rasa di depan Kedutaan Besar Amerika Serikat Jakarta disemprot *water cannon*, karena sebagian pengunjung rasa nekat menerobos

barikade kawat berduri. Polisi juga melepaskan gas air mata.

Di Surabaya, tiga kelompok pengunjuk rasa yakni Forum Studi Islam (FOSI), Front Pemuda Islam (FPI), dan KAMMI secara bergiliran melakukan unjuk rasa di depan Konsulat Jendral Amerika Serikat. Dalam aksinya mereka mengecam tindakan Amerika Serikat dan Sekutunya yang telah menyerang Afganistan. Insiden kecil terjadi ketika ada tiga demonstran FOSI yang nekat lari masuk ke jalan ke arah Konsulat Jendral tersebut. ketiganya kemudian dihalau polisi dengan rotan. Satu kendaraan *water cannon* kemudian bergerak maju ke depan pintu Konsulat, sementara satu lagi kendaraan taktis disiapkan di halaman dalam pagar Konsulat Jendral.

10 Oktober 2001 : Berbagai organisasi kemasyarakatan kembali berunjuk rasa di depan Kedutaan Besar Amerika Serikat menentang aksi militer Amerika Serikat ke Afganistan, dan juga berunjuk rasa di DPR. Pengunjuk rasa di depan Kedutaan Besar Amerika

Serikat dihalau oleh polisi anti huru-hara dengan pentungan. Wakil Presiden Hamzah Haz mempersilahkan aksi-aksi demonstrasi menentang aksi militer Amerika Serikat dan sekutunya dengan syarat aksi terkait tetap dilakukan dalam koridor hukum dan aturan-aturan negara.

11 Oktober 2001 : Sejak pagi hingga siang hari di depan kantor Konsulat Jendral Amerika Serikat Surabaya terjadi aksi unjuk rasa dari tiga organisasi massa, yaitu Humanika Jombang, Komite Umat Islam Anti - Amerika Israel (Kumail), dan mahasiswa yang tergabung dalam BEM ITS. Di depan Gedung DPRD Jawa Timur juga berlangsung unjuk rasa yang terditi dari mahasiswa ITS, Unair, Ubaya, Untag, STIESIA, Unitomo, dan STIKOM yang mengutuk keras serangan Amerika dan Inggris terhadap Afganistan dan meminta Amerika Serikat segera mengherntikan serangan militer tersebut. Pihak kepolisian sudah mengantisipasi kejadian ini dan akan menindak tegas apabila masa mulai bertindak anarkis. Polres Surabaya Utara mengirimkan 30 polisi yang

dipimpin langsung oleh Kepala Polres Ajun Komisaris Besar Nur Jayadi dan Wakil Kepala Polres Nur Samsul. Setelah negoisasi dengan koordinator lapangan, pengunjuk rasa diberikan waktu sekitar 15 menit untuk berorasi, yang selanjutnya dengan pengawalan polisi, para pengunjuk rasa berjalan beriringan dengan tertib untuk berorasi di depan Tugu Pahlawan Surabaya. Mereka di tolak untuk bertemu anggota DPRD karena tidak memiliki ijin berunjuk rasa.

12 Oktober 2001 : Sekitar pukul 08.45, lebih kurang 150 anggota HMI Jawa Timur datang ke DPRD. Mereka berunjuk rasa, dan menggoyang-goyang pagar. Pukul 09.00, dua polisi yaitu Bripka Suroso dan Bripda Masdi di pukul pengunjuk rasa dengan tongkat tiang bendera. Kemudian, polisi bentrok dengan pengunjuk rasa, dan enam orang ditangkap dan dibawa ke rumah sakit. Pukul 09.15 pengunjuk rasa dibubarkan, dengan alasan karena tidak ada pemberitahuan unjuk rasa kepada kepolisian. Dalam versi yang lain, Agus Machfud, koordinator lapangan aksi mengatakan

bahwa yang dipukul terlebih dahulu ialah I Made, anggota HMI. Setelah dilakukan pendataan sedikitnya terdapat 22 orang luka memar dan luka berdarah. Pada siang harinya sedikitnya 500 orang kembali melakukan unjuk rasa di Kantor DPRD Jawa Timur. Substansi yang diajukan dalam unjuk rasa ini ialah meminta ketegasan pemerintah Megwati terhadap Amerika Serikat atas Afganistan, serta meminta melakukan pembekuan hubungan diplomatik dengan Amerika Serikat.

15 Oktober 2001 : Dianggap melanggar UU Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, lebih dari 1000 pengunjung rasa anti Amerika Serikat yang berunjuk rasa di depan gerbang gedung DPR/MPR dibubarkan aparat keamanan dari Polda Metro Jaya. Aparat memburu mereka sampai di depan mulut Jalan Petamburan III Jakarta Pusat. Puluhan luka-luka, termasuk sejumlah wartawan. Lima mobil dan tiga motor rusak, dan 12 orang di tahan. Polisi mengawali pembubaran demonstran dengan melepas tembakan air dari empat

kendaraan meriam air (*water cannon*) dan gas air mata pukul 11.30. Rangkaian gas air mata ditembakkan dari dua tempat dari halaman kanan gedung DPR/MPR dan dari seberang jalan di sisi kiri gedung DPR/MPR. Usai melepas gas air mata dan tembakan air, pintu gerbang gedung DPR/MPR dibuka. Ratusan polisi berperisai dan tongkat rotan keluar menghalau para pengunjung rasa. Di seberang jalan puluhan polisi bersepeda motor bersama puluhan polisi lainnya ikut bergerak menggiring massa menuju Slipi. Polisi berlarian mengayunkan tongkat. Massa lari pontang-panting, dan sekurangnya empat wartawan luka-luka. Usai bertemu dengan para pemuka unjuk rasa di kawasan Petamburan, Kepala Polda Metro Jaya Inspektur Jenderal Sofjan Jacob mengatakan, polisi bertindak tegas karena pengunjung rasa melanggar UU dengan berdemonstrasi di hari libur Nasional, lebih-lebih di hari libur umat Islam sendiri, Isra' Mi'raj.

19 Oktober 2001 : Usai shalat Jum'at di Masjid Istiqlal Jakarta, lebih dari sepuluh ribu simpatisan Partai Keadilan (PK)

berdemonstrasi mengecam serangan militer Amerika Serikat ke Afganistan. Massa PK juga menuntut pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri serius mengkaji ulang melanjutkan hubungan diplomatik Indonesia dengan Amerika Serikat yang dituding mengembangkan dan melindungi terorisme. Aksi yang digelar PK tersebut merupakan aksi anti Amerika yang terbesar di Jakarta selama kurun waktu sebulan terakhir. Arak-arakan massa PK tersebut cukup panjang, barisan terdepan telah tiba di Bundaran Hotel Indonesia (HI), sementara barisan paling belakang masih berada di depan Istana Merdeka, dan berlangsung tertib.

Dalam perspektif yang lebih kecil penggambaran mengenai penanganan aksi unjuk rasa ialah seperti yang terjadi di PT. Ekspormim Jaya Laksana (EJL) Sidoarjo Jawa Timur. Peristiwa itu terjadi pada tanggal 8 Agustus 2001. Pagi itu sekitar 350 buruh harian PT. EJL bergerombol di depan gerbang pabrik. Mereka hendak berangkat bersama-sama ke DPRD Sidoarjo untuk menyampaikan aspirasi berkaitan dengan skorsing 12 delegasi buruh. Dikarenakan adanya buruh yang bergerombol itu, sekitar 25 karyawan bulanan tidak bisa masuk. Buruh bulanan itu juga dihibau oleh buruh harian untuk ikut solidaritas terhadap nasib

12 buruh itu. Ternyata sebagian besar buruh bulanan disertai manajemen mengadu ke polisi. Akhirnya satuan polisi diterjunkan untuk mengantar para buruh bulanan tersebut. Tanpa bertanya apa-apa, aparat kepolisian langsung menyuruh pengunjuk rasa bubar dan membuka pintu gerbang. Ketika pengunjuk rasa mempersoalkan kebijakan tersebut, aparat malah langsung mengayunkan tongkat dan mengeluarkan tembakan peringatan ke atas sebanyak delapan kali, meskipun pengunjuk rasa tidak bertindak anarkis. Aksi buruh ini bermula dari tuntutan kenaikan uang makan dan transport. Untuk menyampaikan tuntutan itu, para buruh menugaskan 12 delegasi untuk bernegosiasi dengan pihak manajemen. Pihak manajemen menolak tuntutan itu, bahkan menjatuhkan skorsing terhadap 12 orang delegasi itu dengan tuduhan sebagai provokator pemogokan buruh. Penjatuhan skorsing itu oleh karyawan dinilai sebagai upaya membungkam aspirasi buruh.²²⁷

Dalam berbagai kesempatan mewawancarai aparat kepolisian dapat ditarik kesimpulan bahwa tindakan-tindakan yang bernuansa kekerasan yang dilakukan oleh aparat kepolisian untuk menangani aksi unjuk rasa, dari penggunaan pentungan, meriam air (*water cannon*), gas air mata, peluru karet, dan sarana-sarana yang dimiliki kepolisian lainnya dimaksudkan sebagai cara menegakkan UU mengenai aksi unjuk rasa (UU tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum) yang di masa-masa sebelumnya

²²⁷ *Kompas*, Edisi Jawa Timur, 9 Agustus 2001, h. A.

banyak dilanggar. Aparat kepolisian juga sering kali melakukan upaya-upaya persuasif kepada pengunjung rasa agar tidak melakukan tindakan anarkis. Pernyataan-pernyataan yang bertujuan menakut-nakuti pengunjung rasa juga sering dilontarkan agar pengunjung rasa tidak sampai melanggar perundang-undangan yang berlaku baik UU mengenai unjuk rasa maupun pasal-pasal KUHP. Aparat kepolisian tidak dapat menjelaskan mengapa pendekatan penegakan hukum yang lebih mengedepankan ditaatinya UU Nomor 9 tahun 1998 baru pada masa Pemerintahan Megawati benar-benar ingin ditegakkan, dan tidak pada masa-masa sebelumnya.

Penggunaan sarana kekerasan oleh kepolisian masih dianggap aparat kepolisian sebagai bagian dari upaya untuk menegakkan hukum dan menjaga ketertiban masyarakat. Hal itu masih digunakan dalam batas-batas kewenangan yang diberikan kepada polisi. Tindakan tegas yang diambil oleh aparat kepolisian didasarkan pada keinginan agar aksi unjuk rasa tidak sampai meluas menjadi kerusuhan sosial seperti terjadi pada masa-masa pemerintahan sebelumnya.

B. Analisis terhadap Perubahan Kebijakan Penegakan Hukum

1. Analisis Mengenai Latar Belakang dan Proses-proses Terjadinya Perubahan Kebijakan dalam Penegakan Hukum Berkaitan dengan Penanganan Aksi Unjuk Rasa.

Gambaran mengenai perubahan kebijakan dalam penegakan hukum di Indonesia merupakan sebuah dinamika yang tak pernah berujung, karena akhir dari suatu proses perubahan dalam kebijakan ialah perubahan kebijakan itu sendiri, sehingga perubahan kebijakan dalam penegakan hukum merupakan sebuah proses yang tidak pernah berakhir. Hal itu terbukti dari deskripsi hasil penelitian yang dikemukakan dalam pembahasan sub A bab ini. Deskripsi mengenai perubahan tersebut dapat dilihat dari ragam penegakan hukum terhadap aksi unjuk rasa yang terjadi pada masa rejim semi otoriter-demokratis Orde Baru di bawah pimpinan Presiden Soeharto (1966-1998), dan tiga rejim sesudahnya yang dapat dikategorikan sebagai rejim transisi menuju demokrasi, yaitu pemerintahan di bawah pimpinan Presiden Prof. Dr. Ing. Bachruddin Jusuf Habibie (1998-1999), K.H. Abdurrahman Wahid (1999-2001), dan Megawati Soekarnoputri (2001-sekarang).

Kebijakan penegakan hukum dalam empat masa pemerintahan tersebut sangat berbeda, kaitannya dengan penanganan aksi unjuk rasa, sehingga masing-masing mempunyai karakter dan pola kebijakan yang berbeda, yang selanjutnya berimplikasi terhadap perilaku aparat penegak hukum, baik kepolisian,

kejaksaan maupun kehakiman (pengadilan). Realitas kebijakan penegakan hukum tersebut sebagaimana terdapat dalam sub A bab ini.

Seperti telah penulis kemukakan dalam bab pendahuluan, bahwa perubahan sistem politik yang terjadi di suatu negara akan diikuti oleh perubahan-perubahan dalam kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*). Perubahan di dalam kebijakan penegakan hukum tersebut dimaksudkan untuk menunjang bekerjanya sistem politik yang dijalankan, karena perubahan-perubahan terhadap sistem politik di suatu negara membawa konsekuensi terjadinya perubahan-perubahan di bidang-bidang lainnya yang secara komprehensif meliputi keseluruhan komponen sistem politik yang dianut sesuai dengan sistem nilai yang menjadi dasar bekerjanya sistem politik tersebut. Dalam hal ini terdapat proses interaksi yang bersifat timbal balik, yaitu (1) perubahan sistem politik akan diikuti perubahan-perubahan kebijakan dalam penegakan hukum, dan (2) perubahan-perubahan kebijakan dalam penegakan hukum akan mendukung perubahan sistem politik yang mendasari perubahan kebijakan dalam penegakan hukum. Hal ini juga sejalan dengan pendapat Moh. Mahfud MD yang mengatakan bahwa hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing.²²⁸

²²⁸ Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, h. 7

Perubahan sistem politik Orde Baru yang dapat dikategorikan sebagai sistem politik semi otoriter-demokratis menuju sistem politik yang “lebih” demokratis yang digambarkan sebagai “transisi menuju demokrasi” dengan sendirinya membawa serta perubahan-perubahan kebijakan dalam penegakan hukum, karena tanpa diikuti dengan perubahan kebijakan penegakan hukum maka upaya-upaya untuk memperbaharui sistem politik yang demokratis akan menjadi sia-sia. Di sini akan terjadi paradoks-paradoks yang dapat menciptakan inkonsistensi-inkonsistensi pembaharuan sistem politik. Perubahan yang tampak dari rejim Orde Baru yang dicirikan sebagai rejim semi otoriter-demokratis ke arah rejim pemerintahan yang lebih demokratis di bawah pimpinan Habibie, Abdurrahman Wahid, dan Megawati Soekarnoputri ialah terutama dibukanya ruang publik untuk memberikan kesempatan kepada warga negara berpartisipasi secara lebih luas dalam mengontrol jalannya pemerintahan melalui kebebasan menyampaikan pendapat di muka umum. Selain sudah merupakan fenomena global, hal tersebut tidak lepas dari berhasilnya perjuangan kelompok pro-demokrasi yang sepanjang pemerintahan Orde Baru mengusahakan dibukanya ruang-ruang publik untuk tumbuh dan berkembangnya kehidupan demokrasi.

Apabila sistem politik dipersepsi sebagai sistem sosial yang menjalankan (a) alokasi nilai-nilai (dalam bentuk keputusan-keputusan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan), yang (b) alokasinya bersifat otoritatif (yaitu dikuatkan oleh kekuasaan yang sah), dan (c) alokasi yang otoritatif tersebut mengikat seluruh

masyarakat;²²⁹ maka perubahan sistem politik berimplikasi terhadap perubahan ketiga hal tersebut. Sistem politik yang otoriter, sebagaimana dikemukakan oleh Alfian memiliki ideologi tertutup,²³⁰ yang tidak sepenuhnya dianut oleh rejim Orde Baru yang menyatakan Pancasila sebagai suatu ideologi terbuka, selain dijadikannya sebagai dasar negara. Akan tetapi, meskipun didasarkan pada ideologi terbuka Pancasila, penguasa Orde Baru tampak mendominasi dan mengontrol hampir semua jaringan politik, baik setiap bagiannya maupun keseluruhannya, sehingga semua fungsi, baik fungsi-fungsi *input* maupun fungsi-fungsi *output* praktis berada di dalam tangannya atau di bawah pengendaliannya yang ketat.

Menurut Gabriel Almond, fungsi *input* dalam sistem politik meliputi (a) artikulasi kepentingan, (b) agregasi kepentingan, (c) sosialisasi politik, (d) komunikasi politik, dan (e) rekrutmen politik; sedangkan fungsi *output* meliputi (a) pembuatan kebijaksanaan, (b) penerapan kebijaksanaan, dan (c) penghakiman kebijaksanaan.²³¹ Fungsi-fungsi tersebut selama pemerintahan rejim Orde Baru praktis berada di dalam tangan atau di bawah pengendalian yang ketat dari rejim yang berkuasa, termasuk aksi-aksi unjuk rasa yang sesungguhnya merupakan bentuk dari komunikasi politik, meskipun hal ini

²²⁹ Mochtar Mas'ood dan Colin Mac Andrews, *Op. Cit.*, h.xi

²³⁰ Alfian, *Op.Cit.*, h.5-16

²³¹ Mochtar Mas'ood dan Colin MacAndrews, *Loc.Cit.*

sering dilihat sebagai bentuk partisipasi politik yang abnormal. Sebaliknya, dalam pandangan Alfian sifat terbuka dari ideologi sistem politik demokrasi memungkinkan dan bahkan menghendaki komunikasi politik mengembangkan dialog yang wajar dan sehat, dua arah atau timbal balik, baik secara vertikal maupun horisontal. Sejalan dengan itu tidak ada yang berhak memonopoli penafsirannya, apakah itu penguasa atau kekuatan politik tertentu. Semua orang atau pihak berhak mengembangkan pemikiran yang relevan tentang ideologi bersama mereka, dan oleh karena itu semua merasa sama-sama memilikinya.²³²

Berdasarkan pendapat diatas, rejim Orde Baru sebagaimana tercermin dalam deskripsi hasil penelitian tidak dapat dikategorikan sebagai rejim yang demokratis, akan tetapi lebih condong ke rejim otoriter, yang dengan beberapa catatan seolah-olah menjadi rejim yang demokratis, dan oleh sebab itu penulis menggunakan istilah rejim semi otoriter demokratis. Pada masa Orde Baru, ruang untuk melakukan aksi unjuk rasa di batasi sangat ketat, dan bahkan aksi unjuk rasa sering dipersepsi oleh rejim sebagai "perilaku jahat", sehingga dengan menggunakan berbagai kebijakan hukum, para pelaku dijerat dengan pasal-pasal KUHP yang bermuara pada pidanaan terhadap para pelaku. Ini terlihat dari pola pendekatan yang represif dari aparat keamanan terhadap pelaku-pelaku aksi unjuk rasa di Surabaya, Sidoarjo, Pasuruan dan Jombang, yang dapat dijadikan representasi dari pola kebijakan penegakan hukum pada masa Orde Baru.

²³² Alfian, *Loc.Cit.*

Dalam aksi unjuk rasa yang terjadi di Surabaya, para pelaku dikenakan dengan pasal-pasal KUHP, dan sebelumnya ketika mereka melakukan aksi unjuk rasa bersama-sama dengan elemen masyarakat lain, mereka sudah diperlakukan dengan tindakan yang tidak manusiawi, dipukul, ditendang, ditangkap dan yang kemudian dijebloskan ke dalam sel tahanan. Tindakan yang tidak manusiawi masih mereka dapatkan pada saat pembacaan putusan Hakim yang memidana mereka. Selain itu, para penegak hukum seolah “kompak bersatu” melakukan stigmatisasi terhadap para pelaku yang diberi label sebagai penjahat. Pihak-pihak yang terkait dengan proses peradilan yang di tujukan terhadap aksi unjuk rasa, sama-sama mengatakan bahwa mereka menjalankan tugas sesuai dengan kewenangan yang diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pihak kepolisian dikatakan hanya melaksanakan penyidikan sesuai dengan alat-alat bukti yang tersedia. Kejaksaan melanjutkan hasil penyidikan polisi ke tahap penuntutan karena alat bukti minimal yang diperlukan sudah tersedia dengan cukup, sedangkan Majelis Hakim yang diberi tugas memeriksa perkara tersebut menjalankan tugas secara legal formal, sesuai dengan format surat dakwaan yang dibuat oleh pihak kejaksaan. Akan tetapi persoalannya ialah bukan pada pertanyaan “apakah berkas perkara tersebut sudah memenuhi standar hukum acara yang berlaku?”, melainkan terletak pada substansi “mengapa para pelaku aksi unjuk rasa didakwa melanggar pasal-pasal KUHP?”. Inilah yang menurut hemat penulis secara represif dalam menangani aksi unjuk rasa.

Berbeda halnya dengan cara penanganan aksi unjuk rasa yang terjadi di Sidoarjo, yang menunjukkan betapa aparat penegak hukum dan keamanan di wilayah itu tidak rela menyaksikan keberhasilan buruh dalam memperjuangkan hak-hak normatifnya dengan menggunakan cara-cara yang represif pula. Sebagaimana yang mengemuka dalam penanganan aksi unjuk rasa di Sidoarjo, proses penyelesaian tuntutan normatif buruh sudah dianggap selesai ketika sudah terjadi kesepakatan-kesepakatan antara perwakilan buruh dengan pihak manajemen perusahaan PT. CPS Porong Sidoarjo. Penanganan secara represif justru terjadi diluar proses hubungan-hubungan perburuhan antara buruh, manajemen perusahaan, dan dinas tenaga kerja. Pemanggilan-pemanggilan terhadap 13 orang pekerja oleh pihak KODIM 0816 Sidoarjo, yang menginterogasi dan menuduh para pekerja melakukan sabotase, dan lebih kejam lagi ialah para buruh itu dituduh menggunakan cara-cara PKI dalam memperjuangkan hak-hak normatifnya menunjukkan adanya kesengajaan untuk memasang hak-hak buruh dalam konteks yang lebih luas. Penanganan oleh pihak eksternal yang melibatkan aparat militer, dan terbunuhnya Marsinah salah seorang pelaku aksi yang tidak dapat ditemukan siapa pembunuhnya, dan ditemukannya jasad Marsinah yang jauh dari aksi lokasi aksi unjuk rasa, jelas merupakan tindakan yang sangat sistematis yang dilakukan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam penanganan aksi unjuk rasa, terutama oleh pihak-pihak yang paling berkepentingan akan terciptanya kondisi stabilitas, baik stabilitas politik

dan keamanan maupun stabilitas perekonomian. Tindakan tersebut dapat ditafsirkan sebagai cara untuk memutus mata rantai terjadinya pembunuhan terhadap Marsinah, dan jangka panjangnya ialah menakut-nakuti buruh agar tidak berani melakukan perjuangan buruh dalam konteks yang lebih luas.

Lain lagi ialah aksi unjuk rasa yang terjadi di Pasuruan yang dilakukan oleh warga masyarakat sekitar lokasi pabrik yang memprotes pembuangan limbah perusahaan milik PT. Cheil Samsung Indonesia (CSI). Perlakuan terhadap para pelaku unjuk rasa ialah dengan menyeret beberapa orang pelaku yang dianggap sebagai penggerak lapangan ke dalam proses peradilan pidana dengan tuduhan melakukan perusakan beberapa fasilitas pabrik. Hal ini memang masuk akal karena aksi unjuk rasa tersebut bermuara pada perusakan beberapa fasilitas pabrik sebagaimana yang didakwakan oleh jaksa penuntut umum. Akan tetapi, masalah mendasar mengapa sampai terjadi aksi unjuk rasa tersebut tidak pernah terselesaikan secara tuntas, dan masyarakat dibiarkan terkoyak rasa keadilannya dan ditempatkan pada posisi yang tidak mempunyai keberdayaan dalam menghadapi kelompok pemodal dan penguasa yang senantiasa “berselingkuh” dengan pemilik modal dengan alasan bahwa aksi-aksi unjuk rasa itu dapat menggoyang iklim investasi yang kondusif. Pelibatan aparat militer dalam penanganan aksi, serta penjatuhan putusan pidana yang sama persis dengan masa penahanan para terdakwa menjadi bukti bahwa kebijakan yang di tempuh bukan ditujukan bagaimana mengembalikan keadilan yang terkoyak

yang dialami oleh sebagian besar warga yang menghuni sekitar perusahaan, akan tetapi merepresi warga agar mereka jera akan melakukan aksi protes, meskipun dilakukan dengan jalan yang benar. Ucapan selamat dari petinggi militer Jawa Timur kepada para hakim yang memeriksa perkara pidana yang berkaitan dengan aksi unjuk rasa ini semakin memperkuat dugaan bahwa cara represif merupakan metode yang sangat sistematis untuk membatasi meluasnya aksi-aksi unjuk rasa di Jawa Timur yang dilakukan oleh siapa pun.

Penyelesaian aksi unjuk rasa di Jombang tidak berbeda halnya dengan cara-cara penanganan aksi unjuk rasa yang dilakukan di tiga daerah lainnya. Penyelesaian yang berkaitan dengan tuntutan normatif buruh sebenarnya mendapatkan penanganan yang cukup baik dengan memfungsikan lembaga-lembaga yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa perburuhan. Proses peradilan yang bertujuan untuk menyatakan bangkrut (pailit) CV. Maska Perkasa juga sudah selesai digelar. Permasalahan yang masih tersisa ialah belum dipenuhinya uang pesangon kepada sekitar 2.707 karyawan yang di-PHK secara sah berkaitan dengan PHK tersebut. Di sisi lain, nuansa politik dalam penanganan aksi ini juga tidak dapat dihindari dengan dijadikannya tiga orang yang ikut menggerakkan aksi sebagai terdakwa yang didakwa melakukan perbuatan pidana melakukan pernyataan permusuhan, kebencian, penghinaan, atau pencemaran nama baik pemerintah daerah, Bupati, Komandan Kodim, Kepala Polres Jombang, atau setidaknya membuat rasa malu terhadap para

pemegang jabatan daerah tersebut, karena memang tiga orang terdakwa dalam aksi ini secara intensif melakukan pemberdayaan kepada para buruh, dan dalam melakukan aksinya dinilai menyinggung nama-nama pejabat daerah tersebut. Penggunaan sarana-sarana litigasi dan non-litigasi dalam penanganan aksi unjuk rasa di Jombang ini merupakan wujud reseprivitas dalam penanganan aksi unjuk rasa.

Penanganan aksi unjuk rasa yang dilakukan di tempat daerah penelitian tersebut, dalam batasan Gariel Almond pada dasarnya merupakan penggambaran dari fungsi-fungsi *output* sistem politik otoriter yang diterapkan oleh rejim pemerintahan Orde Baru. Fungsi-fungsi *output* tersebut meliputi pembuatan kebijaksanaan, penerapan kebijaksanaan, dan penghakiman kebijaksanaan, yang kesemuanya berada dalam genggamannya rejim Orde Baru. Dilihat dari sudut pembuatan kebijaksanaan (kebijakan), aksi unjuk rasa masih dipersepsi sebagai perilaku jahat yang dengan berbagai cara represif dapat dikriminalisasi yang kemudian dikualifikasi sebagai tindak pidana yang melanggar pasal-pasal KUHP. Persepsi demikian selanjutnya di terjemahkan dalam kenyataan di lapangan. Tahap ini merupakan suatu proses bagaimana persepsi-persepsi rejim yang memerintah dapat diterapkan dalam kehidupan sehari-hari, baik dalam kehidupan kenegaraan maupun kemasyarakatan. Penghakiman kebijakan merupakan tahap akhir dari fungsi *output* sistem politik yang mengagendakan proses penyesuaian (*adjudication*) bila ada penentangan ataupun penyelewangan

terhadap pembuatan dan penerapan kebijakan rejim. Pola-pola yang represif menjadi sesuatu yang absah dalam sistem politik yang otoriter, sebagaimana yang diterapkan oleh Orde Baru untuk mencapai artikulasi-artikulasi kepentingan rejim, dan hal itu menjadi tugas badan-badan peradilan untuk menjamin apakah pembuatan kebijakan oleh birokrasi sudah sesuai dengan keinginan-keinginan rejim yang berkuasa.

Kebijakan penegakan hukum yang dikatakan sebagai produk politik dengan demikian sangat terkait dengan struktur dan fungsi-fungsi sistem politik. Kebijakan yang represif merupakan hasil dari sistem politik otoriter, karena penegakan hukum pada hakikatnya berbicara bagaimana mewujudkan ide-ide serta konsep-konsep yang bersifat abstrak menjadi suatu kenyataan. Kebijakan penegakan hukum terhadap aksi unjuk rasa pada masa Orde Baru yang berkarakter represif dengan demikian merupakan wujud kehendak dari sistem politik otoriter Orde Baru.

Diberlakukannya PERPU Nomor 2 Tahun 1998, yang kemudian digantikan dengan UU Nomor 9 Tahun 1998 pada masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie yang menggantikan Soeharto, setidaknya harus dilihat sebagai upaya yang cukup fundamental bagi kelangsungan kehidupan demokrasi di masa-masa yang akan datang. Sebagai pranata hukum yang bersifat regulatif, baik PERPU Nomor 2 Tahun 1998 maupun UU Nomor 9 Tahun 1998, telah meletakkan dasar-dasar kehidupan demokrasi sekaligus memberikan perhatian

yang cukup signifikan terhadap perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang menjadi prasyarat adanya suatu negara hukum. Dorongan yang kuat antara berbagai kepentingan politik untuk memberlakukan pranata mengenai kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum yang dijadikan dasar penyelenggaraan aksi unjuk rasa merupakan upaya yang sungguh-sungguh untuk mengakhiri ketidakpastian hukum dan politik mengenai perilaku aksi unjuk rasa yang di masa-masa sebelumnya (era Orde Baru) diberi label sebagai “penjahat” yang dapat diancam pidana.

Ditinjau dari segi kebijakan legislatif menurut kerangka berfikir Barda, maka dalam UU Nomor 9 Tahun 1998 hanya perbuatan-perbuatan yang dapat dikualifikasi sebagai tindak pidana yang dapat diancam dengan pidana (Pasal 16, 17, dan 18 UU Nomor 1998), sedangkan berdasarkan pasal 15, pelaksanaan penyampaian pendapat di muka umum dapat dibubarkan apabila tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 9 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 10, dan Pasal 11. Berdasarkan ketentuan ini, UU membedakan pelanggaran yang bersifat administratif dan pelanggaran yang bersifat pidana.

Berbeda halnya dengan ketentuan yang terdapat dalam PERPU Nomor 2 Tahun 1998 yang memuat ketentuan agak kabur mengenai rumusan perbuatan yang dapat dipidana, sebagaimana diatur dalam Pasal 15 PERPU yang menyatakan : “Warga negara yang menyampaikan pendapat di muka umum dan tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan

Pemerintahan Pengganti Undang-undang ini, dapat dikenakan sanksi hukum sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku". Menurut ketentuan Pasal 14 dinyatakan, bahwa pelaksanaan penyampaian pendapat di muka umum dapat dibubarkan apabila (a) tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 9 ayat (1), dan Pasal 10, dan atau (b) para peserta melakukan tindakan melawan hukum, membahayakan jiwa, harta benda, serta mengganggu keamanan dan ketertiban umum.

Dari sisi kebijakan legislatif/formulatif tampak bahwa UU Nomor 9 Tahun 1998 lebih memberikan kebebasan pada warga negara untuk menyampaikan pendapat di muka umum termasuk dalam bentuk aksi unjuk rasa, sedangkan ancaman pidana hanya ditujukan kepada mereka (para pengunjuk rasa) yang melakukan pelanggaran hukum yang dapat dikualifikasi berdasarkan rumusan Pasal 16, 17, dan 18.

"Legal spirit" yang mendasari lahirnya UU Nomor 9 Tahun 1998 seperti yang juga diuraikan dalam bab-bab terdahulu ialah dalam rangka pelaksanaan hak asasi manusia yang dijamin oleh UUD 1945 dan Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia PBB, serta dikatakan sebagai perwujudan demokratis dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal ini sebagai konsekuensi perubahan sistem politik Orde Baru yang semi-otoriter demokratis menuju sistem politik yang lebih demokratis. Jatuhnya Soeharto dari kursi kepresidenan, antara lain disebabkan oleh perilaku politiknya yang banyak di

tentang oleh kelompok-kelompok pro-demokrasi yang semakin hari semakin membesar jumlahnya. Tampilnya Habibie sebagai Presiden sangat di harapkan oleh kelompok pro-demokrasi akan semakin meningkatkan kualitas kehidupan demokrasi, meskipun Habibie sudah dikenal sebagai “murid cerdas” Soeharto yang dipersiapkan dapat meneruskan rejim Orde Baru . Pergulatan politik yang mengitari naiknya Habibie sebagai Presiden dengan begitu diwarnai oleh 2 keinginan yang berkontradiksi, yaitu di satu sisi ia dipersiapkan untuk dapat meneruskan dan semakin memantapkan rejim yang sudah berkuasa lebih dari 32 tahun, akan tetapi di sisi yang lain Habibie di harapkan dapat menjadi kampiun demokrasi dalam arti yang sebenarnya, yang sangat ditabukan dalam masa pemerintahan Presiden Soeharto.

Dalam tanda petik, Habibie lebih memilih membuka “kran” demokrasi seluas-luasnya, dan lebih berfikir secara rasional karena tuntutan masyarakat yang menghendaki adanya kehidupan demokrasi yang lebih baik sudah tidak dapat di tahan lagi. Jawabannya ialah Habibie mencoba memberlakukan PERPU Nomor 2 Tahun 1998 yang banyak cacatnya, dan kemudian banyak ditentang oleh kelompok-kelompok pro-demokrasi. Habibie harus berfikir keras menghadapi kecaman-kecaman tersebut. Sebagai Presiden ia harus bertanggung jawab terhadap ditandatanganinya PERPU tersebut, meskipun konsep itu tidak sepenuhnya berasal dari Habibie. Wacana, pergulatan pemikiran, dan kecaman-

kecaman yang di tujukan terhadap pemberlakuan PERPU mendapatkan hasil dengan digantikannya PERPU oleh UU Nomor 9 Tahun 1998.

Sebagai sebuah kebijakan/formulatif lahirnya UU Nomor 9 Tahun 1998 merupakan suatu langkah yang cukup bagus untuk memulai kehidupan demokrasi yang diamanatkan oleh konstitusi. Namun, sebagai kebijakan yudikatif/aplikatif, pada masa Habibie pemberlakuan UU Nomor 9 Tahun 1998 belum menampakkan hasil yang memuaskan yang dipengaruhi oleh berbagai faktor, yaitu diantaranya (1) masih adanya sikap antipati masyarakat terhadap figur Habibie yang dicurigai sebagai penerus rejim Orde Baru, (2) masih terbatasnya sosialisasi perundang-undangan, dan (3) masyarakat masih dihindangi demam (euphoria) demokrasi yang selama lebih dari 32 tahun ditabukan. Hal itu terbukti dengan semakin derasnya aksi unjuk rasa yang terjadi sesudah berlakunya UU Nomor 9 Tahun 1998 tanpa memperhatikan norma yang dikandungnya.

Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid aksi unjuk rasa mendapatkan ruang yang cukup luas, karena sebagai Presiden "yang dihasilkan" dari proses pemilihan umum yang demokratis sangat diharapkan ia dapat semakin memperbaiki kualitas kehidupan demokrasi yang sudah dimulai pada masa pemerintahan Presiden Habibie. Selama 20 bulan pemerintahan Presiden Wahid, hampir tiada hari tanpa unjuk rasa, bahkan seperti yang sudah penulis kemukakan pada bab terdahulu, banyak warga masyarakat yang melakukan aksi

unjuk rasa mendekati “ring satu” Istana Negara yang dimasa rejim sebelumnya sangat dilarang. Bahkan, Presiden Wahid juga tidak luput mendorong masyarakat untuk berunjuk rasa apabila ada kebijakan pemerintah yang dirasakan banyak merugikan kepentingan publik.

Pemandangan tersebut sangat bertolak belakang dengan yang terjadi pada masa sebelumnya, terutama realitas politik pada masa pemerintahan Soeharto yang memberikan label “jahat” kepada pelaku unjuk rasa. Apabila pada masa pemerintahan Habibie unjuk rasa sudah mulai dilembagakan melalui pemberlakuan UU Nomor 9 Tahun 1998, maka pada masa pemerintahan Presiden Wahid ruang-ruang publik untuk melakukan aksi unjuk rasa semakin dibuka secara luas.

Abdurrahman Wahid memang tidak mempunyai banyak pilihan untuk memberikan ruang gerak yang cukup luas kepada pengunjuk rasa, akan tetapi tidak berarti harus mengorbankan keberadaan UU Nomor 9 Tahun 1998 yang membolehkan aksi unjuk rasa jika telah memenuhi prosedur-prosedur administratif seperti yang diatur dalam UU. Tidak berdayanya aparat kepolisian dalam melakukan tindakan tegas, karena selain masyarakat belum berhenti juga terkena demam (*euphoria*) demokrasi sejak jatuhnya Soeharto dari kursi kepresidenan, dukungan moral Presiden kepada warga negara untuk mempunyai keberanian melakukan kontrol terhadap berjalannya roda pemerintahan telah menciptakan kegamangan kepada aparat kepolisian untuk melakukan tindakan

tegas sesuai dengan perintah yang diamanatkan oleh UU. Pada era ini hampir tidak terjadi upaya-upaya yang bersifat represif meskipun aksi unjuk rasa tersebut sudah menyalahi prosedur UU, kecuali aksi-aksi unjuk rasa yang berdampak pada kerusuhan sosial seperti terjadi di daerah-daerah.

Dalam penanganan aksi unjuk rasa buruh yang menolak berlakunya Kepmennakertrans Nomor 78 Tahun 2001 dan Kepmennakertrans Nomor 111 Tahun 2001, tampak sekali aparat kepolisian membiarkan terjadinya unjuk rasa besar-besaran tersebut. Timbulnya kerusuhan di kota Bandung tidak dapat dilepaskan dari strategi dalam menangani aksi unjuk rasa yang ditetapkan oleh Pemerintahan Presiden Wahid.

Filosofi pemerintahan yang dianut oleh Presiden Wahid yang mengurangi peran-peran negara dalam urusan-urusan kemasyarakatan secara politis memperkuat peran masyarakat dalam mengurus kepentingannya sendiri, dan di sisi yang lain juga memperkuat posisi masyarakat untuk menyoroti segala macam kebijakan publik yang digulirkan oleh Pemerintah.

Setelah relatif sepi dari aktivitas aksi unjuk rasa segera sesudah naiknya Megawati Soekarnoputri menjadi Presiden, aksi unjuk rasa mulai ramai kembali baik yang ditujukan terhadap kebijakan Pemerintah, maupun aksi unjuk rasa buruh yang mengkritisi kebijakan manajemen perusahaan. Sebagaimana terungkap dalam hasil penelitian, aksi unjuk rasa dengan jumlah massa yang besar dan terjadi hampir merata ke kota-kota besar di Indonesia ialah aksi unjuk

rasa anti-Amerika Serikat, sebagai reaksi massa muda Islam terhadap serangan Amerika Serikat ke Afganistan yang menimbulkan korban pada masyarakat sipil. Di Jakarta, aksi-aksi tersebut dilakukan di depan Gedung Kedutaan Besar Amerika Serikat, sedangkan di Surabaya dilakukan di depan Kantor Konsulat Amerika di Surabaya. Aksi-aksi di Jakarta juga dilakukan di halaman Gedung DPR/MPR Senayan, dan di Surabaya dilakukan di halaman Gedung DPRD Jawa Timur.

Nuansa penegakan UU tampak terlihat dalam penanganan aksi unjuk rasa baik di Jakarta maupun di Surabaya, dan penanganan tersebut terkesan "represif" dengan alasan menegakkan UU dibandingkan dengan pola-pola penanganan yang dilakukan pada masa pemerintahan Presiden Wahid. Apabila pola yang demikian yang akan dijadikan kebijakan pada masa pemerintahan Megawati ke depan, hal itu merupakan perkembangan yang cukup baik, sepanjang hal itu secara konsekuen di jadikan pegangan untuk menangani aksi-aksi unjuk rasa pada kasus yang lain, bukan atas dasar desakan dari Pemerintah Amerika Serikat, atau bentuk ketakutan pemerintah Indonesia dari Amerika Serikat. Memang sangat sulit mengukur aksi unjuk rasa hanya untuk tujuan yang tunggal berdasarkan tuntutan-tuntutan yang mereka lontarkan pada saat berunjuk rasa. Sangat banyak yang tidak dapat diketahui maksud tersembunyi di balik tuntutan-tuntutan itu, apalagi pada masa sekarang tidak jarang ditemukan fakta bahwa pengerahan massa pengunjuk rasa banyak ditentukan oleh faktor uang yang

disediakan para penyandang dana. Demikian pula ditinjau dari sudut kebijakan penegakan hukum yang banyak ditentukan oleh fungsi-fungsi *input* dan *output* politik, maka penanganan aksi unjuk rasa juga tidak bisa dihindarkan dari adanya artikulasi kepentingan-kepentingan rejim.

Penggunaan pentungan, meriam air (*water cannon*), gas air mata, peluru karet, dan sarana-sarana kekerasan lain yang dimiliki oleh kepolisian, mengingatkan pola tindakan yang diterapkan pada pengunjuk rasa. Demikian pula penetapan aktor penggerak massa menjadi tersangka, juga pola tindakan rejim Orde Baru untuk merepresif warga negara agar jera untuk melakukan aksi unjuk rasa. Termasuk pula tembakan-tembakan peringatan yang dimaksudkan untuk membubarkan unjuk rasa buruh di Sidoarjo dalam aksi unjuk rasa damai, juga merupakan pola-pola baku yang dijadikan andalan rejim Orde Baru dalam menghadapi aksi-aksi unjuk rasa. Perbedaan perlakuan yang diberikan pada masa awal pemerintahan Megawati ini ialah bahwa penanganan aksi lebih didasarkan pada substansi yang berlaku dalam UU Nomor 9 Tahun 2001, dan tidak adanya stigma penjahat terhadap para pelakunya.

Alfian pernah mengemukakan, bahwa selama berkuasanya rejim Orde Baru dibawah pimpinan Presiden Soeharto penanganan terhadap aksi unjuk rasa dilakukan dengan menggunakan pendekatan "*a la gelang karet*". Pendekatan ini memungkinkan pengendalian komunikasi politik yang amat tepat untuk kurun waktu tertentu, kemudian berangsur-angsur diperlonggar sesudah kestabilan

politik makin pulih, dan akan diperketat lagi pada saat suasana yang dianggap membahayakan kestabilan politik itu kembali muncul dan berkembang, serta diperlonggar lagi setelah masa krisis itu berlalu.²³³

Deskripsi hasil penelitian yang dikemukakan dalam sub A bab ini menggambarkan betapa faktor-faktor politik menjadi penentu kebijakan penegakan hukum khususnya dalam menangani aksi unjuk rasa. Memperbandingkan dua sistem politik antara sistem politik yang dianut oleh rejim Orde Baru yang semi-otoriter demokratis dengan sistem politik yang dianut oleh tiga rejim pemerintahan sesudahnya yang dianggap “lebih demokratis” tidaklah serta merta menghasilkan suatu perbandingan yang selaras, karena persoalan penegakan hukum bukan persoalan hitam-putih yang terbebas dari masuknya artikulasi-artikulasi kepentingan rejim, termasuk juga personalitas pimpinan puncak pemerintahan. Perubahan ke arah suatu sistem politik yang lebih demokratis memang dapat mendasari perubahan-perubahan kebijakan dalam penegakan hukum, akan tetapi strategi dan taktik dilapangan tidak dapat dijamin akan menggunakan cara-cara yang lebih demokratis mengikuti perubahan sistem politik yang dianut.

²³³*Ibid.*, h. 66

2. Analisis Mengenai Bekerjanya Institusi POLRI dalam Menangani Aksi Unjuk Rasa Berkaitan dengan Perubahan Atmosfer Politik

Lembaga kepolisian merupakan lembaga yang ditempatkan sebagai “subordinasi kekuasaan pemerintahan”, sehingga dengan sendirinya aparat kepolisian merupakan bagian dari aparatur pemerintahan, yang dalam menjalankan tugas dan fungsinya didasarkan pada kebijakan pemerintah sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepadanya. Dalam konteks penegakan hukum di Indonesia, lembaga kepolisian merupakan sub-sistem peradilan pidana, berdampingan dengan sub-sistem peradilan pidana lainnya yaitu kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan. Berdasarkan pendapat di atas, maka lembaga kepolisian selain ditempatkan sebagai bagian dari sistem peradilan pidana, yang sebenarnya masuk kedalam wilayah kekuasaan yudikatif.

Dua peran yang di berikan kepada lembaga kepolisian tersebut menjadikan polisi berada di dua tempat sekaligus, yang justru akan menyulitkan lembaga kepolisian dalam menjalankan peran-peran yang diberikan.

Dalam konteks penegakan hukum yang ditujukan untuk menangani aksi-aksi unjuk rasa yang sudah menjadi tugas sehari-hari lembaga kepolisian, peran sebagai aparatur pemerintah sudah seharusnya apabila kepolisian lebih mengabdikan kepada kepentingan pemerintah, sebaliknya sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah, kepolisian juga sebagai bagian dari sistem peradilan pidana, maka kepolisian haruslah independen dalam mengambil sikap. Berhadap-hadapannya

dua kepentingan, antara kepentingan pemerintah yang diwakilinya dan kepentingan masyarakat luas yang dihadapinya merupakan pekerjaan yang tidak mudah dilaksanakan, terutama apabila perkara yang dihadapi merupakan kasus unjuk rasa yang mempunyai dimensi politik yang cukup dominan. Apabila kepolisian lebih memihak kepentingan politik pemerintahan, maka masyarakat luas akan memusuhinya, sedangkan apabila sebaliknya maka lembaga ini akan kehilangan substansinya sebagai bagian dari lembaga pemerintah, dan dapat saja dituduh melakukan tindakan "*insubordinasi*" terhadap kekuasaan pemerintahan.

Dalam deskripsi hasil penelitian dapat dilihat, bahwa selama empat masa pemerintahan kinerja lembaga kepolisian mengalami pasang surut, mengikuti langgam-irama kehendak rejim yang berkuasa, meskipun dalam beberapa hal ada kesamaannya.

Pada masa pemerintahan Orde Baru yang menjalankan sistem politik yang otoriter atau setidaknya menjalankan sistem politik semi-otoriter demokratis, di bawah pimpinan Presiden Soeharto, maka kiprah kepolisian mengikuti pola-pola yang represif-otoriter dalam melakukan tindakan-tindakan, yang dikemas dalam label penegakan hukum. Hasil penelitian di Surabaya, Sidoarjo, Pasuruan, dan Jombang menunjukkan bahwa sikap represif yang digunakan dalam menindak pelaku aksi unjuk rasa didasarkan pada "demi menegakkan UU" yang secara mentah sudah dianggap sebagai menegakkan hukum, termasuk dalam hal ini ialah tindakan kekerasan terhadap pelaku aksi

dengan dalih untuk membubarkannya. Aparat kepolisian dalam bertindak sangat mempertimbangkan "*grand policy*" pemerintah yang ingin menciptakan stabilitas keamanan, ekonomi, dan politik dalam rangka mencapai pertumbuhan ekonomi. Tindakan kekerasan yang didasarkan pada asas diskresi sudah disalah kaprahkan, karena tidak adanya pertanggungjawaban publik penggunaan kekerasan yang didasarkan pada asas diskresi tersebut. Lebih jelek lagi ialah ketika lembaga kepolisian dijadikan sasaran empuk kesalahan yang sebenarnya dilakukan oleh aparat militer, yang diterjunkan untuk melakukan pengamanan aksi unjuk rasa bersama-sama dengan polisi.

Pada masa pemerintahan BJ. Habibie, kinerja kepolisian dihadapkan pada adanya tuntutan demokratisasi yang sangat keras, sehingga pola-pola represif yang diterapkan pada era Soeharto sudah tidak relevan lagi dengan atmosfer politik yang berubah. Pada masa ini lembaga kepolisian berhadapan dengan arus deras demokratisasi yang sudah tak terbendung lagi. Pada masa ini pula, lembaga kepolisian memperoleh landasan yang cukup kuat dengan diundangkannya UU Nomor 9 Tahun 1998 yang dijadikan pegangan kepolisian untuk menangani aksi-aksi unjuk rasa. Kendala yang paling mengganggu terhadap bekerjanya institusi POLRI dalam menangani aksi unjuk rasa pada era Habibie ialah pada masa ini merupakan masa transisi dari rejim otoriter kepolisian rejim yang lebih demokratis, sehingga nilai-nilai masyarakat yang selama rejim Orde Baru relatif mendukung bekerjanya lembaga kepolisian, dalam masa transisi semuanya

menjadi berubah. Masyarakat yang sebelumnya mempunyai rasa hormat kepada institusi POLRI, sejak era Habibie masalah ini menjadi kendala serius, karena masyarakat ikut memvonis lembaga kepolisian sebagai sebuah lembaga yang ikut menjerumuskan bangsa ke dalam krisis multi dimensional yang berkepanjangan. Polisi dianggap melindungi rejim represif Orde Baru, yang serbat akan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang tumbuh subur selama rejim Orde Baru. Polisi juga dilihat telah melindungi dan melestarikan rejim *kleptokrasi* (rejim maling) tersebut dengan berbagai kebijakan kepolisiannya. Nama baik lembaga kepolisian menjadi semakin terpuruk ke bawah selama masa pemerintahan B.J. Habibie.

Pergantian pemerintahan dari BJ. Habibie kepada Abdurrahman Wahid tidak membuat lembaga kepolisian menjadi semakin baik, akan tetapi malah sebaliknya, yang berpuncak pada tarik-ulur pergantian Kapolri Jenderal Soerojo Bimantoro, yang pada akhirnya menyudahi karir Abdurrahman Wahid di kursi kepresidenan. Tarik-ulur kepentingan antara Kapolri dengan Presiden, dan kemudian juga dengan DPR sebenarnya dipicu oleh adanya perbedaan dalam memberikan penafsiran terhadap lahirnya Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 dan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 yang mengatur pemisahan POLRI dari TNI, serta prosedur pengangkatan Kapolri yang harus mendapatkan persetujuan dari DPR. Pemerintah berkuat pada asumsi bahwa Ketetapan MPR tersebut tidak dapat langsung berlaku tanpa didukung oleh pembuatan UU yang

melaksanakan pasal-pasal dalam Ketetapan MPR tersebut, sementara UU Nomor 28 Tahun 1997 tentang POLRI belum dicabut yang masih memberikan kewenangan kepada Presiden untuk langsung mengangkat Kepala POLRI tanpa harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari DPR.

Paradoks-paradoks dengan lahirnya Ketetapan MPR yang tidak segera diikuti dengan pembuatan UU sebagai peraturan pelaksanaan, langsung atau tidak langsung ikut menciptakan ketidakpastian bertindak bagi aparat kepolisian, terutama aparat kepolisian yang secara langsung terjun ke tengah-tengah masyarakat. Presiden Wahid yang selama 20 bulan menjadi Presiden juga ikut menciptakan suasana yang “kurang” stabil dengan gaya kepemimpinannya dengan begitu mudah melakukan perubahan-perubahan kebijakan dalam rentang waktu yang sangat singkat. Dampak dari saling ketersinggungan yang tercipta dari kebijakan yang berubah-ubah, ditingkahi dengan tarik-ulur pengangkatan Kapolri, menambah daftar panjang kebijakan yang dapat menjadi sasaran caci maki lawan-lawan politik Presiden Wahid. Penanganan terhadap pelaku aksi unjuk rasa yang mengkritisi dan menolak terbitnya Kepmennakertrans Nomor 78/2001 yang diikuti dengan Kepmennakertrans Nomor 111/2001 menjadikan hal itu sebagai komoditas politik untuk saling menjatuhkan lawan-lawan politiknya. Di sini tampak sekali bahwa latar belakang politik ikut menentukan keberhasilan aparat kepolisian dalam menangani aksi unjuk rasa, meskipun pada akhirnya yang mengakhiri aksi unjuk rasa tersebut ialah setelah Pemerintah

melalui Kepmennakertrans mencabut/menunda berlakunya dua Kepmennakertrans yang ditolak para buruh tersebut.

Penanganan aksi unjuk rasa pada masa pemerintahan Presiden Megawati yang relatif masih baru, pola-pola represivitas terhadap para pelaku unjuk rasa kembali dikedepankan, seperti perilaku aparat penegak hukum pada masa Orde Baru. Ini merupakan kesimpulan awal yang belum tentu akan menjadi pegangan pengambilan kebijakan di masa depan pemerintahan Megawati Soekarnoputri. Indikasi pendekatan represif tersebut terlihat dari cara-cara aparan keamanan dalam membubarkan aksi unjuk rasa yang di nilai tidak prosedural. Institusi POLRI yang sudah menjadi sipil dengan dua ketetapan MPR tahun 2000, sudah seharusnya mengkaji ulang penggunaan strategi dan taktik dalam mengatasi aksi unjuk rasa. Tidak sepantasnya apabila aksi unjuk rasa damai dihadapi dengan pola kekerasan dalam membubarkannya. Cara-cara yang bersahabat dalam menghadapi massa perlu dicoba dikedepankan, terutama untuk mengembalikan citra POLRI sebagai polisi masyarakat, karena betapapun kuatnya lembaga POLRI, akan tetapi jika tidak didukung masyarakat luas, maka kekuatan POLRI menjadi sangat sia-sia.

Kembalinya POLRI ke dalam jatidiri yang sesungguhnya, yaitu sipil yang dipersenjatai tidak otomatis dapat sesukanya menggunakan sarana yang diberikan kepadanya. Penguatan jatidiri POLRI melalui peningkatan profesionalisme anggota harus semakin mengukuhkan institusi POLRI sebagai

polisi masyarakat, yang mendapat dukungan penuh dari anggota masyarakat, meskipun secara struktural keberadaan POLRI merupakan bagian dari aparaturnya yang menjalankan kekuasaan pemerintahan.

Berdasarkan deskripsi bekerjanya kepolisian dalam menangani aksi unjuk rasa, maka masalah gaya kepemimpinan nasional ikut menciptakan pola-pola pendekatan kepolisian dalam menghadapi aksi-aksi unjuk rasa, selain persoalan politik yang menjadi faktor dominan dalam penegakan hukum. Gaya Soeharto yang otoriter dan menggenggam hampir seluruh saluran politik nasional, menciptakan "*Soeharto-Soeharto*" dalam jajaran kepolisian, yang diimplementasikan dalam penegakan hukum menjadi sangat represif, mengambil alih gaya kepemimpinan nasional. Gaya kepemimpinan Habibie yang cenderung aspiratif terhadap berbagai kehendak yang berkembang di tengah-tengah masyarakat, sebenarnya model-model demikian akan diikuti oleh jajaran kepolisian di lapangan. Akan tetapi, pada era ini merupakan masa transisi dari pola represif yang sudah berlangsung lama ke pola-pola yang lebih demokratis, sehingga kendala terbesar terletak pada persoalan kultural polisi dalam menghadapi aksi-aksi unjuk rasa yang sebelumnya represif menjadi longgar dan responsif. Lain halnya dengan gaya kepemimpinan Abdurrahman Wahid yang dipersepsi mengambil gaya "*pesantren*" dalam memimpin pemerintahan, selain yang bersangkutan juga cukup lama bergerak di kancah lembaga swadaya masyarakat, maka gaya kepemimpinan Presiden Wahid tampak sering berubah-

ubah (tidak menentu), dan hal ini menjadi faktor yang melemahkan institusi kepresidenan yang pada masa sebelumnya sangat “disakralkan”. Gaya kepemimpinan Abdurrahman Wahid ini menciptakan kebingungan-kebingungan di tubuh POLRI.

Gaya kepemimpinan Megawati Soekarnoputri yang relatif tenang, disertai dengan dukungan politik yang cukup luas di parlemen, memungkinkan polisi menggunakan pola pendekatan lebih jernih dalam memilih strategi dan taktik di lapangan. Akan tetapi juga perlu diwaspadai jangan sampai polisi menggunakan pendekatan yang represif, karena dukungan politik Presiden terhadap kinerja polisi dapat saja disalahgunakan untuk kepentingan-kepentingan polisi sesaat, sehingga ke depan sangat merugikan citra kepolisian yang sudah terpuruk cukup lama.

Faktor-faktor politik dan gaya (*style*) kepemimpinan nasional berdasarkan analisis di atas dapat mempengaruhi cara bekerjanya polisi dalam menangani aksi-aksi unjuk rasa, sehingga hal demikian akan sangat menentukan pengembangan kepolisian ke depan.

BAB IV

P E N U T U P

A. Simpulan

1. a. Latar belakang terjadinya perubahan kebijakan dalam penegakan hukum sangat ditentukan oleh pergeseran sistem politik yang secara dominan dianut oleh rejim pemerintahan yang berkuasa. Perubahan sistem politik rejim Orde Baru yang semi-otoriter demokratis ke sistem politik yang lebih demokratis yang dijalankan masing-masing oleh tiga rejim sesudahnya (Habibie, Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri) membawa konsekuensi terjadinya perubahan-perubahan kebijakan dalam penegakan hukum, khususnya yang berkaitan dengan penegakan hukum terhadap aksi-aksi unjuk rasa. Perubahan kebijakan dalam hukum juga dimaksudkan sebagai upaya untuk mendukung sistem politik, yang meliputi faktor-faktor fungsional dan faktor-faktor struktural. Faktor-faktor fungsional meliputi faktor-faktor *input* yang terdiri dari: artikulasi kepentingan, agregasi kepentingan, sosialisasi politik, komunikasi politik, dan rekrutmen politik; sedangkan faktor *output* terdiri dari : pembuatan kebijakan, penerapan kebijakan, dan penghakiman kebijakan. Faktor struktural meliputi kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, birokrasi, badan legislatif, eksekutif dan badan peradilan.

- b. Proses-proses terjadinya perubahan kebijakan dalam penegakan hukum dimulai dari perubahan paradigma penegakan hukum berselaras dengan perubahan sistem politik dari yang lama ke yang baru. Perubahan paradigma dalam penegakan hukum merupakan upaya yang sungguh-sungguh yang bermula dari pergulatan pemikiran, wacana-wacana, yang kemudian didesakkan untuk menjadi agenda badan-badan legislatif yang bermuara pada pembuatan kebijakan legislatif. Hasil kerja badan legislatif berupa rumusan-rumusan mengenai pola pendekatan dalam penegakan hukum disesuaikan dengan arah baru sistem politik rejim. Setelah selesainya pembahasan dalam tahap kebijakan legislatif, maka dilanjutkan dengan tahap sosialisasi hasil perumusan badan legislatif ke tengah-tengah masyarakat. Tahap berikutnya ialah bagaimana mengaplikasikan perubahan kebijakan tersebut dalam realitas kehidupan berbangsa dan bernegara. Di sinilah akan terjadi interaksi timbal balik antar berbagai komponen masyarakat yang menghendaki dan terlibat dalam perubahan kebijakan penegakan hukum.
2. a. Perubahan sistem politik dari sistem politik semi-otoriter yang dianut oleh rejim Orde Baru menuju sistem politik yang lebih demokratis di bawah tiga rejim sesudahnya membawa serta perubahan cara bekerjanya institusi POLRI dalam menangani aksi-aksi unjuk rasa. Dalam masa pemerintahan yang menerapkan sistem politik semi-otoriter demokratis

Orde Baru di bawah kendali Presiden Soeharto, penegakan hukumnya cenderung represif, dan aparat penegak hukum terjebak dengan pola-pola represif tersebut. Pada masa pemerintahan transisi menuju ke sistem politik yang lebih demokratis, bekerjanya aparat kepolisian dalam menangani aksi unjuk rasa menyesuaikan dengan iklim perubahan yang terjadi. Pola-pola pendekatannya lebih responsif, kecuali apabila cara aksi unjuk rasa tersebut sudah dapat dikualifikasi sebagai tindak pidana. Meskipun demikian, ada perbedaan cara penanganan aksi unjuk rasa oleh polisi pada masa pemerintahan pasca Orde Baru, karena masing-masing pemerintahan mempunyai *policy* yang lebih banyak ditentukan oleh faktor gaya (*style*) kepemimpinan nasional.

- b. Dipisahkannya POLRI dari sub-sistem militer (TNI) tidak serta-merta mengubah pola militer yang kental dalam penanggulangan aksi unjuk rasa pada masa Orde Baru. Penggunaan sarana kekerasan realitas masih digunakan aparat kepolisian dalam melakukan pembubaran terhadap aksi unjuk rasa yang dianggap tidak prosedural, meskipun aksi unjuk rasa itu berlangsung secara damai dan pelaku aksi tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang bersifat anarkis. Selain itu, pelibatan aparat TNI sudah mulai dikesampingkan sesuai dengan semangat UU Nomor 9 tahun 1998 yang menempatkan institusi POLRI sebagai lembaga yang mempunyai tanggung jawab penuh terhadap kelancaran aksi unjuk rasa. Ketetapan

MPR Nomor VI/MPR/2000 dan Nomor VII/MPR/2000 juga menyemangati keberadaan institusi POLRI sebagai lembaga yang paling bertanggung jawab terhadap terjaminnya keamanan di dalam negeri, sedangkan keberadaan institusi TNI dalam penegakan hukum hanya terbatas dalam kerangka memberikan bantuan personal apabila POLRI merasa belum/tidak mampu dalam mengatasi problem keamanan dalam negeri.

B. S a r a n

1. Sebagai institusi yang paling bertanggung jawab terhadap terjaminnya keamanan dalam negeri, maka sejak sekarang POLRI harus sudah dipersiapkan menghadapi perubahan-perubahan budaya masyarakat agar POLRI dapat menjadi lembaga yang mampu mengayomi dan memberikan rasa aman kepada masyarakat. Peningkatan profesionalitas sumber daya manusia POLRI menjadi agenda yang tidak dapat ditawar-tawar lagi sejak sekarang. Kaitannya dengan penanganan POLRI terhadap semakin meningkatnya aksi-aksi unjuk rasa, maka kepada semua personal POLRI yang terlibat dalam penanganan tersebut harus diberikan pemahaman yang memadai mengenai hakikat aksi unjuk rasa berkolerasi dengan pemahaman mengenai demokrasi, perlindungan hak asasi manusia dalam konteks penegakan hukum.

2. Upaya-upaya persuasif dan cara-cara yang lebih bersahabat harus lebih dikedepankan dalam penanganan aksi unjuk rasa, karena cara-cara represif sudah tidak sesuai dengan sistem politik dan budaya demokrasi. Cara-cara tersebut lebih bermartabat daripada digunakan cara-cara represif yang identik dengan tindakan kekerasan, meskipun dalam batas-batas yang diperkenankan UU cara-cara represif tetap dapat digunakan dalam kasus-kasus yang terbatas. Hal ini sesuai dengan semangat kembalinya POLRI ke jati diri semula sebagai bagian dari masyarakat sipil. Cara-cara yang bersahabat akan mengundang simpati masyarakat untuk pada akhirnya memberikan dukungan terhadap kinerja POLRI dan sekaligus dapat kembali mengangkat citra POLRI sebagai sebuah lembaga yang disegani, bukan ditakuti. Dalam jangka panjang hal tersebut harus mengembalikan citra POLRI sebagai polisi masyarakat, dan bukan polisi yang dibenci oleh masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfian (1993). *Komunikasi Politik dan Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Almond, Gabriel A. (1978). *Sosialisasi, Kebudayaan dan Partisipasi Politik*, dalam "Perbandingan Sistem Politik", Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Arief, Barda Nawawi (1994). *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Semarang: Ananta.
- (1995). *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Upaya Reorientasi Pemahaman)*, Makalah, Purwokerto: Penataran Metodologi Penelitian Hukum Universitas Jenderal Soedirman, 11-15 September 1995.
- (1998). *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Arfani, Riza Noer, Ed. (1996). *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Atmosudirdjo, Prajudi, (1994). *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Awuy, Tommy F. (1997). *Demokrasi dari Gagasan Interaksi-Simbolik*, dalam "Majalah Tiras", Jakarta, No. 29, III, 18 Agustus 1997.
- Azhary (1995). *Negara Hukum Indonesia: Telaah Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Box, Steven (1983). *Power, Crime, and Mystification*, London and New York: Tavistock Publications.
- Budiardjo, Miriam (1998). *Menggapai Kedaulatan untuk Rakyat*, Bandung: Mizan.
- Dahl, Robert A. (1992). *Demokrasi Ekonomi: Sebuah Pengantar*, diterjemahkan dari "A Preface to Economic Democracy" oleh Ahmad Setiawan Abadi, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Echols, John M. dan Hassan Shadily (1987). *Kamus Inggris Indonesia*, diterjemahkan dari judul asli "An English-Indonesian Dictionary", Jakarta: Gramedia.

- Faal, M. (1991). *Penyaringan Perkara Pidana oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Faisal, Sanapiah (1990). *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi*, Malang: YA3
- Fatah, Eep Saefulloh (1994). Unjuk Rasa, Gerakan Massa dan Demokratisasi: Potret Pergeseran Orde Baru, dalam "Prisma" Jakarta, No. 4, XXIII, April 1994.
- (2000). *Zaman Kesempatan: Agenda-agenda Besar Demokratisasi Pasca-Orde Baru*, Bandung, Mizan.
- Goldstein, Herman (1990). *Problem-Oriented Policing*, New York: McGraw-Hill.
- Hadjon, Philipus M. (1987). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu.
- (1987). *Pengertian-pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Surabaya: Djumali.
- Hamzah, Andi (1987). *Hukum Pidana Politik*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Harman, Benny K. (1997). *Konfigurasi Politik & Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).
- Henry, Nicholas (1992). *Public Administration and Public Affairs, Fifth Edition*, New Jersey: Prentice Hall.
- Heryanto, Ariel (1999). *Hegemoni Kekuasaan Versi Gramsci*, dalam "Politik Kekerasan", Bandung: Mizan.
- Hikam, Muhammad AS. (1996). *Demokrasi dan Civil Society*, Jakarta: LP3ES.
- Hoefnagels, G. Peter (1973). *The Other Side of Criminology: An Inversion of the Concept of Crime*, Holland: Kluwer Deventer.
- Horton, Paul B. Chester L. Hunt (1992). *Sosiologi: Jilid 2*, diterjemahkan dari "Sociology, Sixth Edition", oleh Aminuddin Ram, Jakarta: Penerbit Erlangga.

Huntington, Samuel P. (1994). *Demokrasi Amerika dalam Kaitannya dengan Asia*, dalam "Demokrasi dan Kapitalisme Perspektif Asia dan Amerika", Jakarta: CIDES.

----- (1997). *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, diterjemahkan dari "The Thrid Wafe: Democratization in the Late Twentieth Century" oleh Asril Marjohan, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

Irsan, Koesparmono (1995). *Inovasi Struktur Kelembagaan*, dalam "Polisi, Masyarakat dan Negara", Yogyakarta: Bigraf Publishing.

Jaring, Media Suara Hati Rakyat, Yogyakarta: KPPA LKBH UII, Edisi 1, 1999.

Kelana, Momo (1994). *Hukum Kepolisian*, Jakarta: Grasindo.

Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Jawa Timur (2000). *Pelaksanaan HAM di Indonesia, Dikaitkan dengan Citra Internasional Indonesia*, Makalah, Surabaya: Seminar HAM dan Citra Internasional Indonesia, 1 Pebruari 2000.

Kleden, Ignas (1999). *Kekerasan Negara & Resistensi Masyarakat*, Makalah, Yogyakarta: *Seminar Nasional "Negara, Masyarakat, dan Kekerasan"*, Fakultas Hukum UII.

Kunarto (1996). *Peran Serta Masyarakat dalam Menjaga Agar Tugas dan Tanggung Jawab Polisi Tidak Menjurus kepada Tindakan Negatif*, Makalah, Semarang: Seminar Pusat Studi Kepolisian Fakultas Hukum UNDIP.

Kusumah, Mulyana W. (1995). *Instrumentasi Hukum dan Reformasi Politik*, dalam "Prisma" Jakarta, No. 7 Tahun 1995

Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Surabaya, *Laporan Kasus Pencemaran Kali Rejoso oleh PT. Cheil Samsung Indonesia dan Keresahan Petani Tambak di Kabupaten Pasuruan*.

Lev, Daniel S. (1990). *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, diterjemahkan oleh Nirwono dan AE Priyono, Jakarta: LP3ES.

Loqman, Loebby (1993). *Delik Politik di Indonesia*, Jakarta: IND-HILL-CO.

Magnis-Suseno, Franz (1997). *Hak-hak Asasi Manusia dalam Konteks Sosio-Kultural dan Religi di Indonesia*, dalam "Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Budaya Indonesia", Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

- Mahfud MD., Moh. (1995). "*Konfigurasi Politik dan Karakter Produk Hukum*", dalam *Prisma*, No. 7, 1995.
- (1998). *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Marzuki, Suparman, dkk. (1996). *Penyiksaan dalam Anarki Kekuasaan*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Mas'ood, Mochtar dan Colin MacAndrews, ed. (1978). *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Media Indonesia (1996). *Demo di Surabaya Gerakan Subversi*, Jakarta, 10 Juli 1996
- Minggu Media Indonesia (1997). *Jualan Francis Fukuyama di Jakarta*, Jakarta, Minggu, 3 Agustus 1997.
- Moleong, Lexi J. (1989). *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Karya.
- Muladi (1995). *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Muqoddas, Busyro, ed. (1998). *Kekerasan dalam Politik yang Over Aktif*, Yogyakarta: LKBH UII.
- Naskah Persetujuan Bersama antara Pengusaha dengan Wakil-wakil Pekerja dan Pengurus PUK-SPSI PT. CPS Porong Sidoarjo, 4 Mei 1993.
- Nasution, S. (1998). *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Bandung: Tarsito.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick (1978). *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York: Harper & Row.
- Nusantara, Abdul Hakim G. (1999). *Regulasi Terhadap Unjuk Rasa: Perspektif Hukum dan Politik*, dalam "*Pasung Kebebasan: Menelisik Kelahiran UU Unjuk Rasa*", Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).
- Pangaribuan, Luhut M.P. (1996). *Hukum dan Politik Perizinan di Indonesia*, dalam "*Demokrasi dalam Pasungan Politik Perizinan di Indonesia*" disunting Hairus Salim HS. dan Angger Jati Wijaya, Yogyakarta: Forum LSM-LPSM DIY.
- Peters. B. Guy (1986). *American Public Policy: Promise and Performance, Second Edition*, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.

- Poernomo, Bambang (1993). *Pola Dasar Teori-Asas Umum Hukum Acara Pidana dan Penegakan Hukum Pidana*, Yogyakarta: Liberty.
- Pontoh, Coen Husain (1997). *Menuju Indonesia yang Demokratis dan Berkedaulatan Rakyat, Pembelaan (Pleidooi)*, dibacakan di Sidang Pengadilan Negeri Surabaya, 7 April 1997.
- Rahardjo, Satjipto (1981). *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa.
- (1995). *Dinamika Peran Polisi dalam Masyarakat*, dalam "Polisi, Masyarakat dan Negara", Yogyakarta: Bigraf Publishing.
- (1999). *Sosiologi Penanggulangan Kejahatan Politik, Makalah*, Semarang: Seminar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- (Tanpa Tahun). *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Sinar Baru.
- Redana, Bre (2001). *"Black Night, Black Forest (Malam Hitam, Makan Kue ...)"* dalam "Demokrasi, Kekerasan, Disintegrasi", Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Rudini, H. (1999). *Tugas, Fungsi dan Peran Kepolisian Negara RI dalam Tata Sistem Politik Negara Kesatuan RI*, dalam "Sanyata Sumanasa Wira", *Majalah Sespim POLRI*, Lembang, Nomor 27/Tahun XIII/1999.
- Saleh, Roeslan (1984). *Segi Lain Hukum Pidana*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- (1988). *Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Sanyata Sumanasa Wira*, *Majalah Sespim POLRI*, Lembang, Nomor 27/Tahun XIII/1999.
- Sari, Dita Indah (1997). *Menuju Perjuangan Politik, Pembelaan (Pleidooi)*, dibacakan di Sidang Pengadilan Negeri Surabaya, 7 April 1997.
- Seno Adji, Oemar (1984). *Hukum (Acara) Pidana dalam Prospekti*, Jakarta: Erlangga.
- Sidharta, B. Arief (2000). *Praktisi Hukum dan Perkembangan Hukum*, dalam "Wajah Hukum di Era Reformasi", Bandung: Citra Aditya Bakti.

- Soedjatmoko (1991). *Soedjatmoko dan Keprihatinan Masa Depan*, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.
- Soehino (1999). *Masa Depan Hukum dan Demokrasi Indonesia Menggagas Paradigma Hukum yang Berdaulat*, dalam "Wacana Politik Hukum & Demokrasi Indonesia", Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Soekanto, Soerjono (1983). *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali.
- Soepomo, Iman (1987). *Pengantar Hukum Perburuhan*, Jakarta: Djambatan.
- Soeropati, Djoko Oentoeng (1994). *Diskresi dan Birokrasi Polisi*, dalam "Majalah Bhayangkara Nomor 026 Tahun 1994", Jakarta: Pusat Pengembangan Ilmu dan Teknologi Kepolisian Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian.
- Soesilo, R. (1976). *Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) serta Komentar-komentarnya Pasal demi Pasal*, Bogor: Politeia.
- Soleh, Mochamad (1997). *Mahasiswa Antara Studi dan Politik*, Pembelaan (Pleidooi), dibacakan di Sidang Pengadilan Negeri Surabaya, 7 April 1997.
- Sorensen, Georg (1993). *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*, Oxford: Wesrview Press,
- Subangun, Emmanuel (1999). *Politik Anti Kekerasan Paska Pemilu '99*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sudarto (1986). *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni.
- Sukandi A.K. (1999). *Politik Kekerasan*, Bandung: Mizan.
- Sunggono, Bambang (1994). *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Supriatma, A. Made Tony (1997). *1996: Tahun Kekerasan, Potret Pelanggaran HAM di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.
- Susanto, I.S. (1994). *Pokok-pokok Pemikiran Kriminologi Indonesia*, Makalah, Semarang: Seminar Nasional Kriminologi VII, 1-2 Desember 1994.
- (1995). *Kriminologi*, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.

- (1999). *Paradigma Hukum yang Berdaulat*, dalam "Wacana Politik Hukum & Demokrasi Indonesia", Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- (1999). *Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru, Pidato Pengukuhan*, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- (2001). *Pembuktian Terbalik Untuk Apa dan Siapa*, Makalah, Yogyakarta: Musyawarah Cabang V IKADIN Yogyakarta, 20 April 2001.
- Tabah, Anton (2000). *Kekerasan Polisi dalam Wacana Hukum*, dalam "Jawa Pos" Surabaya, Selasa, 8 Pebruari 2000.
- Tanuredjo, Budiman (1999). *Pasung Kebebasan : Menelisik Kelahiran UU Unjuk Rasa*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).
- Thontowi, Jawahir (1999). *Potensi Kekerasan dalam Perspektif Struktur Budaya Masyarakat*, Makalah, Seminar Nasional "Negara, Masyarakat dan Kekerasan", Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 20 Juli 1999.
- Tim Penulis YLBHI (1995). *Kekeraan Penyidikan dalam Kasus Marsinah: Catatan Bagi Revisi KUHAP*, Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.
- Tim Studi ELSAM (1995). *Ke Arah Ratifikasi Konvensi Anti Penyiksaan: Kajian Kasus-kasus Penyiksaan Belum terselesaikan*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat.
- Tjokrowinoto, Moeljarto (1996). *Pembangunan: Dilema dan Tantangan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Uhlin, Andres (1998). *Oposisi Berserak Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, diterjemahkan dari "Indonesia and the "Third Wafe of Democratization": The Indonesian Pro-Democracy Movement in a Changing World" oleh Rofik Suhud, Bandung: Mizan.
- Unger, Roberto Mangabeira (1976). *Law In Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory*, London: Collier Macmillan Publishers.
- (1999). *Gerakan Studi Hukum Kritis*, diterjemahkan dari judul asli "The Critical Legal Studies Movement" (1983) oleh Ifdhal Kasim, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).

Walker, Samuel (1992). *The Police in America: An Introduction, Second Edition*, New York: McGraw – Hill Inc.

Wibawa, Aris, ed. (1998). *Menuju Hubungan Perburuhan Demokratis*, Yogyakarta: FISIPOL Universitas Atmajaya dan LAPERA Pustaka Utama.

Wibawanto, Agung, dkk. (1998). *Siasat Buruh di Bawah Represi: Partisipasi dalam Hubungan Industrial di Jaman Orde Baru*, Yogyakarta: FISIPOL Universitas Atmajaya dan LAPERA Pustaka Utama.

Widodo, Hartono dan Judiantoro (1992). *Segi Hukum Penyelesaian Perselisihan Perburuhan*, Jakarta: Rajawali.

Wignjosoebroto, Soetandyo (1994). *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raha Grafindo Persada.

----- (2000). *Hak-hak Asasi Manusia: Perkembangan Pengertiannya yang Merefleksikan Dinamika Sosial-Politik*, Makalah, Surabaya: Seminar HAM dan Citra Internasional Indonesia.

Harian Kompas, 13 Juni 1998

-----, 12 Oktober 2000

-----, 10 Juni 2001

-----, 12 Juni 2001

-----, 13 Maret 2001

-----, 16 Maret 2001

-----, 05 Mei 2001

-----, 14 Juni 2001

-----, Edisi Jawa Timur, 8 Juni 2001

-----, Edisi Jawa Timur, 13 Juni 2001

-----, Edisi Jawa Timur, 14 Juni 2001

-----, Edisi Jawa Timur, 15 Juni 2001

-----, Edisi Jawa Timur, 09 Agustus 2001

-----, Edisi Jawa Timur, 09 Oktober 2001

-----, Edisi Jawa Timur, 10 Oktober 2001

-----, Edisi Jawa Timur, 11 Oktober 2001

-----, Edisi Jawa Timur, 12 Oktober 2001

-----, Edisi Jawa Timur, 13 Oktober 2001

-----, Edisi Jawa Timur, 16 Oktober 2001

-----, Edisi Jawa Timur, 20 Oktober 2001

Harian Surya, 24 April 1997

-----, 26 April 1997

Putusan Pengadilan Negeri Pasuruan Nomor : 249/Pid.B/1995/PN.Kab.Pas., tanggal
12 Maret 1996.

-----, Nomor : 02/Pid.B/1996/PN.Kab.Pas., tanggal 15 Pebruari 1996.

-----, Nomor : 03/Pid.B/1996/PN.Kab.Pas., tanggal 05 Maret 1996.

Surat Dakwaan Kejaksaan Negeri Jombang Nomor Register Perkara: PDN-
56/Jombang/1996, tanggal 28 Agustus 1996.